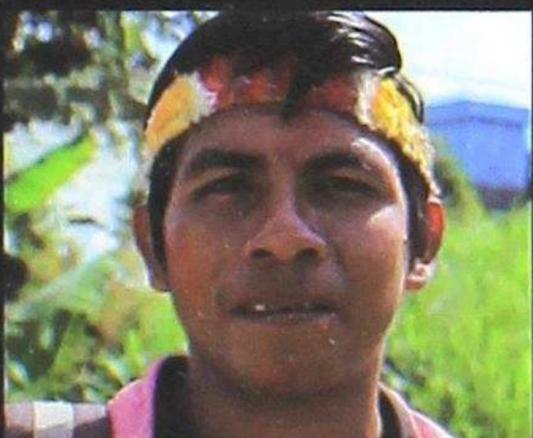
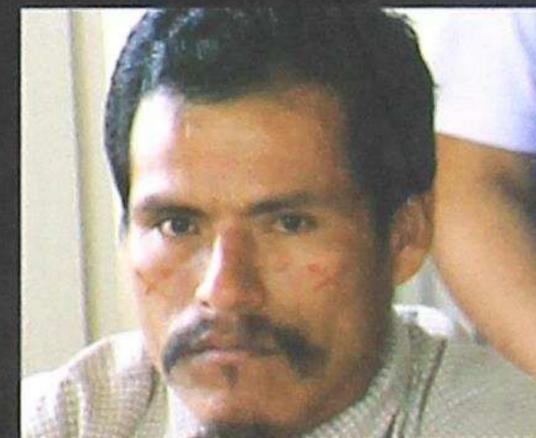
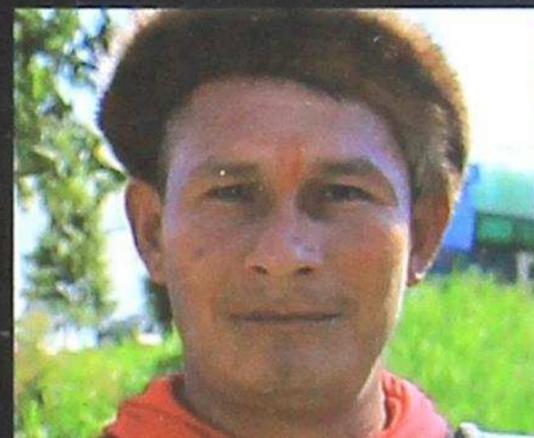
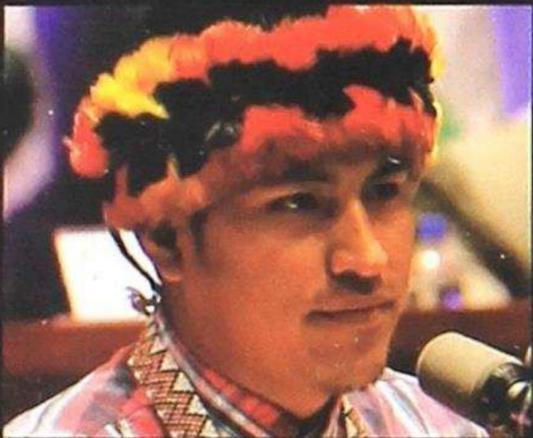
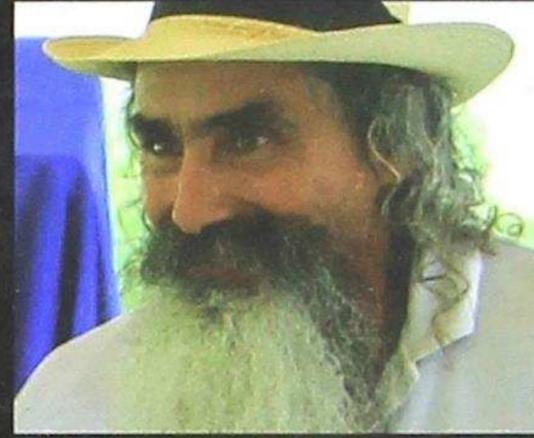


Parlamento de Pueblos y Nacionalidades por un Estado Intercultural y Plurinacional



República del Ecuador
Consejo Nacional Electoral

Nubia Villacís Carreño
Presidenta

Ana Marcela Paredes Encalada
Vicepresidenta

Paúl Salazar Vargas
Consejero

Mauricio Tayupanta Noroña
Consejero

Luz Haro
Consejera

Instituto de la Democracia

René Maugé Mosquera
Director Ejecutivo

Raquel Pacheco Avilez
Directora de Investigación y Publicaciones

María de Lourdes Muñoz Astudillo
Directora de Capacitación

Gabriel Ponce Trávez
Director de Promoción

Edición

Raquel Pacheco

Equipo de investigación

Amparo Ponce Alvarado
Patricia Balseca Veloz
Alicia Loaiza Ojeda
Raquel Pacheco Avilez

Fotografías

Andrés Albuja Donoso: 24 Parlamentos Provinciales
Mauricio Muñoz: Taller Preparatorio
Miguel Ángel Romero: Parlamento Nacional

Diseño

Juan José Encalada Ponce

Impresión

SAYD IMPRESIONES

INDICE

| | |
|--|---------|
| Presentación | Pág. 1 |
| Introducción | Pág. 3 |
| Multiculturalidad, interculturalidad y plurinacionalidad: algunas definiciones y desafíos en su aplicación | Pág. 7 |
| Pueblos y Nacionalidades en el Ecuador | Pág. 15 |
| Análisis de los Parlamentos de Pueblos y Nacionalidades | Pág. 23 |
| Eje Temático 2: Marco Jurídico del Estado Ecuatoriano y su relación con los Marcos Regulatorios Internos de los Pueblos y Nacionalidades | Pág. 55 |
| Eje Temático 3: Estado Plurinacional | Pág. 77 |
| Eje Temático 4: Espacios y Mecanismos de Participación y Representación | Pág. 91 |



**Parlamento de
Pueblos y Nacionalidades
por un Estado
Intercultural y Plurinacional**

Presentación

Mgs. Ana Marcela Paredes Encalada
Vicepresidenta del Consejo Nacional Electoral

Una construcción colectiva

¿Qué es la democracia comunitaria? La Constitución Política del Estado la reconoce como un elemento transversal ligado a la participación de agrupaciones ciudadanas, pueblos y nacionalidades. Derechos, inclusión, participación son los sustantivos que acompañan a las descripciones de esta forma de expresión política.

Ecuador, un estado intercultural, plurinacional y laico, es un territorio inexplorado en materia de empoderamiento de pueblos y nacionalidades. Por ello, nos propusimos recorrerlo en el marco de un proyecto que nos desafió de muchas formas: Pueblos y Nacionalidades del Ecuador por una Democracia Intercultural y Plurinacional.

Con él llegamos a cada una de las 24 provincias del Ecuador y fue un puente que unió a un equipo multidisciplinario del Consejo Nacional Electoral y los habitantes multinacionales. El encuentro con afroecuatorianos, cholos, huancavilcas, montuvios¹, natabuelas, paltas, pastos, kichwas, saraguros, otavalos, chibuleos, kañaris, karankis, kayambis, panzaleos, puruháes, quisapinchas, quitus salasakas, tomabelas, warankas, achuar, andwas, awas, chachis, cofanes, sáparas, shuar, siekopais, sionas, tsáchilas, waoranis y mestizos nos permitió reconocernos, sabernos diferentes y pese a las diferencias y gracias a ellas, departir una mesa en la que no solo se expusieron las ideas; también nos brindaron el lenguaje, la religión, la cosmovisión, la idea de pertenencia y la historia común enraizada en mitos y tradiciones.

Gracias a estos espacios de encuentro, análisis y construcción colectiva, pudimos juntar 24 Declaratorias Provinciales que recogieron las demandas y propuestas planteadas en estos encuentros y que sirvieron de insumo para la elaboración de la Declaratoria Nacional que fue presentada a la Asamblea Nacional el 12 de octubre, Día de la Interculturalidad.

En estos 24 encuentros provinciales participaron 776 parlamentarios interculturales con los que abordamos temas con absoluta libertad: derechos colectivos: salud, educación, acceso a la tierra; debatimos sobre el marco jurídico del Estado ecuatoriano y llegamos a los mecanismos regulatorios, a la justicia indígena y al derecho consuetudinario; repasamos la normativa vigente y concluimos con el perfeccionamiento de los espacios y mecanismos de participación ciudadana, procesos electorales, y empoderamiento.

Y así nacieron las declaratorias provinciales, las que posteriormente fueron sometidas a un proceso de retroalimentación y validación por parte de los participantes en cada territorio. Los consensos no fueron necesarios únicamente para lograr un documento que integre las justas demandas de todos. También fueron necesarios a la hora de escoger a los tres representantes de cada encuentro los mismos que se convirtieron en los 72 parlamentarios interculturales que por ese día ostentaron una curul en el salón del ex senado.

¹ Para este documento se utiliza la palabra *montuvio*, incluida en el Diccionario de la Real Academia Española, en el que se reconoce al *montuvio* como campesino de la costa ecuatoriana, en contraposición a la definición de *montubio* como dicho de una persona montaraz, grasera.

En una etapa posterior, el equipo coordinador sistematizó la información contenida en las 24 declaratorias provinciales, para efectos de consolidar las demandas y propuestas de los pueblos y nacionalidades del país en esta Declaratoria Nacional.

La declaratoria nacional fue entregada no solo a los representantes de la Asamblea Nacional, sino a cada uno de los ministerios y dependencias estatales cuya política pública estuvo ligada a los planteamientos recogidos en este documento nacional. Entonces la figura del puente volvió a hacerse presente, esta vez para juntar a pueblos y nacionalidades con la institucionalidad y sus representantes, para generar acciones que den solución a las demandas planteadas, acordes a la realidad de un Estado intercultural y plurinacional.

Esta experiencia de democracia comunitaria que se desarrolló durante meses no puede permanecer oculta a la sociedad. Es la razón de ser de este libro que recoge las vivencias y, por supuesto, las propuestas que no deben caer en el saco del olvido. Este documento entonces, se convierte también en un puente que junta a pueblos y nacionalidades -tan ecuatorianos y ecuatorianas como todos- con todos los que se atrevan a pensar y actuar bajo la premisa de un Ecuador diverso.

En las páginas siguientes, hay conceptos que se repetirán hasta el final. No es un descuido. Esta iniciativa ha sido una construcción colectiva y esta multiculturalidad de voces solo nos puede convocar a seguir pensando, a seguir creyendo y a seguirmos acercando. ¡Que lo disfruten!



Inauguración del Parlamento Provincial de Pueblos y Nacionalidades en la Ciudad Mitad del Mundo - Pichincha.

Introducción

El Consejo Nacional Electoral (CNE) -desde la consejería de la Mgs. Ana Marcela Paredes- consciente de la necesidad de desarrollar espacios que promuevan la participación, inclusión e incidencia de los pueblos y nacionalidades del país y con miras a contribuir al fortalecimiento de la democracia comunitaria y participativa, dentro del marco de un Estado plurinacional e intercultural, implementó el proyecto "Pueblos y Nacionalidades del Ecuador por una Democracia Intercultural y Plurinacional", conjuntamente con el Instituto de la Democracia (IDD) y el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN). Dicho proyecto se enfocó en la promoción de espacios de encuentro, análisis y construcción colectiva, para lo cual en cada una de las 24 provincias del país se llevó a cabo un Parlamento que contó con la presencia de representantes de los pueblos y nacionalidades -según la conformación étnica de cada circunscripción territorial- cuyo resultado fue una Declaratoria Provincial aprobada por los parlamentarios, que recogió las demandas y propuestas planteadas en dichos encuentros.

Estas declaratorias sirvieron de insumo para la elaboración de la Declaratoria Nacional que se presentó el 12 de octubre a la Asamblea Nacional y demás instancias del Estado con competencia en los temas tratados para su correspondiente consideración e implementación en términos de política pública. El CNIPN será la instancia de seguimiento, observación y cumplimiento de políticas públicas en beneficio de los pueblos y nacionalidades.

La convocatoria y logística de cada evento estuvo a cargo de las distintas delegaciones provinciales del CNE y fue hecha a los representantes de los pueblos y nacionalidades en calidad de ciudadanos, sin que existiera de por medio la obligatoriedad de pertenecer a una organización en particular. No obstante, también se contó con la presencia de delegados de organizaciones sociales y políticas locales, reconociendo de esta manera tanto el principio constitucional de respeto a la individualidad como a las formas organizativas comunitarias, muchas de las cuales se asientan en históricos procesos de lucha.

Los parlamentarios participantes provienen de los siguientes pueblos y nacionalidades: pueblo afroecuatoriano (135), pueblo cholo (24) pueblo huancavilca (2), pueblo mestizo (28), pueblo montuvio (90), pueblo natabuela (3), pueblo palta (1), pueblo pasto (18), nacionalidad indígena (15), nacionalidad kichwa (81), nacionalidad kichwa saraguro (42), nacionalidad kichwa otavalo (7), nacionalidad kichwa chibuleo (12), nacionalidad kichwa kañari (64), nacionalidad kichwa karanki (2), nacionalidad kichwa kayambi (7), nacionalidad kichwa panzaleo (25), nacionalidad kichwa puruhá (35), nacionalidad kichwa quisapincha (2), nacionalidad kichwa quitu (2), nacionalidad kichwa salasaka (5), nacionalidad kichwa tomabela (8), nacionalidad kichwa waranka (9), nacionalidad achuar (15), nacionalidad andwa (14), nacionalidad awa (14), nacionalidad chachi (5), nacionalidad cofán (4), nacionalidad sápara (1), nacionalidad shuar (46), nacionalidad siekopai (7), nacionalidad siona (7), nacionalidad tsáchila (6), nacionalidad waorani (33), y 3 asistentes que no se autoidentificaron; se contó además con la presencia de 4 ciudadanos extranjeros de Chile/mapuche, Colombia, Honduras e Italia

Por varias razones algunos pueblos y/o nacionalidades en determinadas provincias como por ejemplo, el pueblo afroecuatoriano en Cañar y Manabí, y las nacionalidades kichwa puruhá en Zamora y shuar en Orellana, no estuvieron presentes en el parlamento. Para solventar dicha ausencia se convocó a aquellos pueblos y nacionalidades que no participaron ya sea a una réplica del

parlamento o al proceso de socialización y validación de la declaratoria provincial que se realizó igualmente en cada una de las 24 provincias, para que sus aportes fueran incorporados en la declaratoria nacional. Este esfuerzo se hizo con el objetivo de incluir los criterios de todos los pueblos y nacionalidades presentes en las provincias. De los participantes en los parlamentos, el 57% fueron del género masculino frente al 43% del género femenino.

Para el desarrollo de estos eventos se estableció como estrategia metodológica un proceso de construcción colectiva entre los delegados y el equipo coordinador, para lo cual se partió de la conformación de tres mesas de trabajo en las que se puso a consideración de los asistentes ejes temáticos concebidos, más bien, como originadores de la discusión, estos fueron:

- Derechos colectivos
- Marco jurídico del Estado ecuatoriano y su relación con la justicia indígena y la conformación interna de pueblos y nacionalidades
- Estado plurinacional
- Espacios y mecanismos de representación.

Como resultado de la discusión entre los participantes de las diferentes mesas de trabajo, cada uno de estos ejes fueron desglosados en temáticas específicas, de acuerdo a los intereses y problemáticas detectadas en los diferentes espacios territoriales de los pueblos y nacionalidades. La sistematización de las demandas y propuestas surgidas en cada parlamento quedó plasmada en una declaratoria provincial, la que posteriormente se sometió a un proceso de retroalimentación y validación por parte de los parlamentarios participantes en cada territorio. Este trabajo se coordinó a través de los tres representantes electos en cada uno de los parlamentos; quienes tenían la responsabilidad de revisar que la información estuviera completa, y de ser necesario, socializar la declaratoria provincial en las respectivas comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y organizaciones.

En una etapa posterior, el equipo coordinador del proyecto procedió a sistematizar la información contenida en las 24 declaratorias provinciales, para efectos de consolidar las demandas y propuestas de los pueblos y nacionalidades del país en una Declaratoria Nacional.

Se evidenciaron recurrencias que tienen que ver con problemáticas que están en la base misma del proyecto del Ecuador como Estado de derecho, que hacen relación entre otros temas, a la institucionalidad estatal, cuestionando la eficacia y la puesta en marcha de la normatividad vigente, así como la ausencia de un marco jurídico o de mecanismos de aplicabilidad en áreas fundamentales como son el derecho a la salud, la educación o el respeto a los DDHH; así también la persistencia de las grandes brechas a nivel social, económico y político que todavía se advierten entre el área rural y urbana, las que marcan profundas inequidades que se reflejan, por ejemplo, en la ausencia o acceso limitado a los servicios básicos o en evidentes diferencias en los niveles de educación básica y media, que desembocan en una escasa o nula accesibilidad a la formación superior de parte de los miembros de pueblos y nacionalidades.

Igualmente, entre estas coincidencias y aun reconociendo la existencia de un marco constitucional garantista que incorpora en su mandato los derechos de los pueblos y nacionalidades, se advierten por igual los vacíos que todavía permanecen en términos

de la representatividad e incidencia que estos sectores tienen en las distintas instancias del Estado y en los espacios de decisión; vacíos que no solo responden a la falta de aplicabilidad de la normativa, sino también al desconocimiento de parte de los propios pueblos y nacionalidades en cuanto al ejercicio de sus derechos.

De manera paralela, se visibilizó la escasa sensibilización y conocimiento que sobre este tema existe al interior de la institucionalidad pública, así como entre autoridades y funcionarios. Todo ello se refleja en una incompatibilidad entre la existencia de una normativa que vela por los derechos colectivos y la vigencia de un Estado plurinacional e intercultural, así como una gestión que responda verdaderamente a las necesidades específicas de los pueblos y nacionalidades.

En este sentido, resulta una obligación impostergable de parte de la Asamblea Nacional afrontar la tarea de legislar en aquellas áreas en donde existe ausencia de normativa, así como también fiscalizar y dar seguimiento al cumplimiento de leyes ya existentes, pero cuya falta de aplicabilidad está vulnerando los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades del país; como también agilizar el tratamiento de aquellas propuestas de ley que se encuentran en proceso de aprobación.

De igual manera, cabe exhortar a la institucionalidad pública del Estado para asumir la responsabilidad histórica de dar respuesta, desde sus distintas áreas de competencia, a las demandas y propuestas recogidas en esta Declaratoria Nacional y responder al compromiso que como instancias ejecutoras tienen de sentar las bases para la construcción de la política pública, desde un proceso anclado en la investigación y en el conocimiento cabal de la realidad en territorio.

El documento que presentamos contiene en un primer apartado, de manera general, un marco teórico-conceptual sobre cultura, multiculturalidad, interculturalidad, plurinacionalidad e identidad cultural, con el propósito de establecer una base argumental y de comprensión sobre el ejercicio de los parlamentos de pueblos y nacionalidades realizados en las 24 provincias del Ecuador. En un segundo momento, se realiza un recorrido histórico-normativo de la diversidad de pueblos que han constituido la nación ecuatoriana. En la tercera parte, se analiza y reflexiona en torno a los resultados obtenidos en los 24 parlamentos provinciales sobre la base de las cuatro temáticas abordadas: derechos colectivos, marco jurídico del Estado ecuatoriano, Estado plurinacional, y espacios y mecanismos de participación y representación.

Finalmente, se presentan unas breves reflexiones sobre las demandas planteadas por los pueblos y nacionalidades las que incorporan también algunos cuestionamientos y temáticas por ser analizadas. Esto en función de abrir cada vez más espacios de interacción entre las diversas identidades culturales que habitan el Ecuador, tomando en cuenta los elementos de conflicto pero también los de enriquecimiento y así posibilitar nuevas formas de relación de los pueblos y nacionalidades con la institucionalidad y sus representantes, para generar acciones que den solución a las demandas planteadas, acordes a la realidad de un Estado plurinacional e intercultural.



Parlamento Nacional de Pueblos y Nacionalidades en la Asamblea Nacional del Ecuador.

Multiculturalidad, interculturalidad y plurinacionalidad: Algunas definiciones y desafíos en su aplicación

Por: Raquel Pacheco Avilez

La identidad no está hecha de compartimentos, no se divide en mitades, ni en tercios o en zonas estancas. Y no es que tenga varias identidades: tengo solamente una, producto de todos los elementos que la han configurado mediante una “dosificación” singular que nunca es la misma en dos personas.

Amin Maalouf

El objetivo de este apartado consiste en exponer algunas definiciones en torno a cultura, multiculturalidad, interculturalidad, plurinacionalidad e identidad cultural, que sirva de marco para la comprensión del ejercicio realizado en los parlamentos de pueblos y nacionalidades por un Estado intercultural y plurinacional. Se parte del reconocimiento que es vasta la bibliografía existente en referencia a estas temáticas y que no hay un consenso que nos permita establecer una única conceptualización de estos términos. Por el contrario, partimos de la idea de que la diversidad de definiciones nos permite la construcción de términos que estén acordes con las realidades que estudiamos, no sin agotarse y establecer sus propias limitantes en su aplicación.

Comencemos por la noción de cultura, que en singular, se caracteriza, por un lado, en algunos elementos estables y duraderos; y por otro, en condiciones dinámicas y contingentes. El origen de la palabra cultura se remonta a la época romana, Cicerón en el texto *Disputas tusculanas* hace referencia al término desde la perspectiva de la cultura personal, esto es: “cultivarse, adquirir personalmente el nivel de libertad, el espíritu crítico y la capacidad para vivir que es posible heredar de los grandes libros, el gran arte y los grandes ejemplos humanos” (Zaid, 2007: 36). Desde esta perspectiva no debe confundirse la idea de cultivarse respecto de educarse, pues para los romanos el ser culto implicaba no sólo la instrucción formal de la escuela, sino el anhelo constante de la persona por saber, conocer y experimentar del mundo que lo rodea. El ser culto, es aquel, que imagina, crea, cuestiona, indaga, busca ser libre.

Siguiendo a Zaid con la Ilustración el concepto de cultura transitó del ámbito personal al social, haciendo referencia a los logros alcanzados por la humanidad: “incluye el patrimonio acumulado por los grandes creadores, el saber alcanzado, el buen gusto, la pulida civilidad de las costumbres, las instituciones sociales, empezando por la propiedad” (Ibíd.: 37). En este sentido, empezamos a vislumbrar que el término cultura se va definir en relación a otro, es decir, lo que se determinará qué es cultura se hará desde una posición dominante teniendo su base en la razón, calificando a ese “otro” como incivilizado, bárbaro, inculto, pero es importante poner atención que “el otro” al que se hace referencia no es una persona, sino una sociedad a la que se le considerará subalterna a la cultura que se ha enunciado no sólo dominante sino universal.

En respuesta a esta postura de “una cultura” el romanticismo propone la existencia de culturas en donde ninguna es superior a la otra, simplemente son diferentes en función de sus creencias, usos y costumbres, dándole sentido a la identidad comunitaria. Esto es, la cultura se asume desde la particularidad del patrimonio que posee un grupo de personas o colectivo: “La cultura es el conjunto de valores, costumbres creencias y prácticas que constituyen la forma de vida de un grupo específico” (Eagleton, 2001: 58).

En este orden de ideas, consideramos que la cultura, en singular, se refiere a la noción romana de cultivarse personalmente, que responde a la curiosidad, el cuestionarse, a la búsqueda de sentido y libertad que cada persona tiene para sí misma. Mientras que culturas, en plural, se deriva no sólo de la interacción entre personas -desde lo individual, persona/persona-; persona y grupo/comunidad/colectivo; y, grupos frente a grupos. De ahí que, por culturas entenderemos: “una construcción permanente, es memoria y dimensión inherente a la persona humana en su sociedad; es particular y dinámica, comunitaria y universal, originaria y trascendente, espiritual y material. Es también la visión y el orden del mundo y la vida, concebida a través de la sucesión de experiencias y descubrimientos, comunicación con la madre tierra, las proyecciones y asociaciones que orientan el comportamiento de la persona en su familia y su sociedad” (Salazar, 2009: 11).

Anteriormente señalamos que la cultura se caracteriza por ser estable y duradera, responde a historias que se heredan, a creencias que perduran, a costumbres que se reproducen y saberes que prevalecen. No obstante, en su otra característica, la cultura también es dinámica y contingente, lo que significa que estas costumbres, saberes y creencias no son inmutables, en consecuencia la cultura pasa de su forma en singular a constituirse en culturas, propio de la interacción existente entre seres humanos y grupos. Esto acontece generando procesos no sólo de enriquecimiento y transformación de las culturas, sino que inevitablemente ocasiona conflictos y confrontaciones que busca el establecimiento de “una cultura” dominante respecto a otra.

La historia de la humanidad nos provee de innumerables ejemplos tanto de transformaciones culturales que se han enriquecido a partir de la interacción entre éstas, no sin que esto haya ocurrido a partir del enfrentamiento y supremacía de ciertos elementos característicos de una cultura sobre otra. Un ejemplo de subordinación cultural respecto a lo que se consideraba una cultura superior, y en consecuencia dominante, se encuentra en el proceso de colonización de las culturas europeas en el continente americano. Esto mismo sucede cuando asumimos “un término de cultura”, debido a que las definiciones de cultura se vuelven instrumentos de poder para la exclusión identitaria. “Definir ‘cultura’ es definir lo humano; quedar excluido de la definición puede tener un costo extremo” (Payne: 2008: 121).

Para contrarrestar no sólo una definición de cultura, sino la práctica excluyente de ésta, a partir del reconocimiento de “una cultura” dominante, se desarrolla un trabajo tanto político como intelectual que propugna por aceptar y considerar escenarios en donde existen diversas culturas, que nos invita a pensar en sociedades multiculturales. Lo primero que podemos señalar sobre este concepto es que, se desarrolla como término formal en la década de los sesenta del siglo pasado, lo cual no significa que el fenómeno de la multiculturalidad no existiera previamente. Esto sobre todo si consideramos que el intercambio entre pueblos, comunidades, naciones e individuos es una constante de las relaciones e interacción humana.

La idea de la multiculturalidad tiene su origen en la movilización de personas y grupos que desafían al Estado y su proyecto de modernidad respecto de la correspondencia con “una cultura nacional”. Cabe señalar, que el Estado al que se hace referencia

no es otro que el Estado-nación construido desde la base de la teoría liberal, la cual establece que “los derechos de las minorías culturales se protegerían garantizando los derechos civiles y políticos de los individuos en tanto individuos, y que por tanto, no era necesario establecer ningún tipo de derechos colectivos” (Pacheco, 2008: 39).

De acuerdo con Baumann (2001), el Estado-nación trajo consigo la superación de cualquier límite respecto de la etnicidad, es decir, lo que constituiría a la nación sería una superetnia fundada en las características de la población mayoritaria, concretándose en los textos constituciones a partir del reconocimiento de: una sola lengua, religión, idiosincrasia, etc. Desde este Estado-nación de corte liberal lo que se hace es primar la identidad cultural de la mayoría por sobre el resto de la población, bajo la consideración de garantizar los derechos individuales de todas las personas.

Uno de los principales problemas del liberalismo respecto del reconocimiento de las identidades culturales radica en el supuesto establecimiento y defensa de los derechos universales del hombre sin considerar las diferencias culturales que envuelven a cada una de las personas en sus distintas naciones, lo cual en lugar de ser libertario, resulta a la postre un gran instrumento de dominación (Pacheco, 2008). Este tipo de dominación será no sólo intrínseca a los Estados-nación respecto de poblaciones originarias como de poblaciones migrantes, sino también tendrá un efecto hacia el exterior al considerar naciones superiores respecto de otras.

Son diversos los trabajos que se han desarrollado en torno a conceptualizar el término multiculturalidad y sus efectos en las sociedades contemporáneas, destacan entre ellos los realizados por Charles Taylor (1993), Will Kymlicka (1996), Jürgen Habermas (1996), entre otros. La propuesta de Kymlicka se basa en el reconocimiento de derechos diferenciados, sin alejarse del todo del marco liberal de derechos individuales, sino lo que plantea es establecer mecanismos de protección legal para grupos y minorías diferenciadas de la mayoría de la población que se identifica bajo el marco unificado del Estado-nación. Los tipos de derechos a los que hace referencia son: Derechos especiales de representación, derechos de autogobierno y derechos políténicos (Kymlicka, 1996: 46-53).

Charles Taylor, al igual que Kymlicka no se distancia del todo del liberalismo, y plantea establecer una política de las diferencias a partir de la consideración de que cada individuo y cada grupo poseen una identidad y una particularidad que les deben ser respetadas. “En este sentido, el modelo de la diferencia que Taylor propone, exige del Estado una serie de prácticas, tradiciones y valores que harían posible... construir una política de igual consideración de la dignidad humana”. En contraste a Taylor, Habermas señala que en lugar de hacer predominar unos derechos, ya sean colectivos o individuales, sobre otros, lo que se necesita es atribuir a los titulares de los derechos una identidad intersubjetivamente constituida. Es decir, establecer una política de reconocimiento que proteja la integridad del individuo en el contexto de vida en el que forma su identidad, se deben tomar en cuenta las condiciones culturales formadoras de identidad (Pacheco, 2008: 46-48).

Si bien desde el multiculturalismo se reconoce la existencia de la diversidad cultural, y en función de ésta se promueve la acción del Estado por establecer derechos diferenciados para minorías étnicas, religiosas, ideológicas, etc. No obstante, esto se hace desde una postura liberal en la que por encima de los derechos colectivos primarán derechos individuales, al igual que los intereses de la mayoría frente a los de las minorías, siendo este un signo característico de los Estados-nación contemporáneos, y en específico de naciones anglosajonas y europeas que enfrentan altas oleadas de migración.

En contraste, para el caso de América Latina encontramos que el marco de la multiculturalidad mantiene limitantes respecto de las realidades históricas y los procesos político, sociales y culturales que las caracterizan, pues lo que encontramos más que una relación entre de mayorías y minorías culturales, son procesos de interacción basados en la dominación de culturas que se establecieron como superiores frente a otras subalternas, producto del coloniaje. Para la región latinoamericana “el multiculturalismo se articuló al modelo económico neoliberal, por lo que sus críticos desarrollaron otra perspectiva: la interculturalidad. Esta categoría tuvo origen en las políticas de educación indígena en los 80s y más tarde fue reivindicada por los movimientos indígenas”. (Cruz, 2013: 46-47)

De acuerdo con Cruz, el interculturalismo abarca un rango más amplio de fenómenos de diversidad, además que a diferencia del multiculturalismo que opta por la tolerancia y la coexistencia, el primero se propone como meta alcanzar el respeto y la convivencia a partir de develar las relaciones de dominación existentes entre individuos y grupos, el interculturalismo se propone alcanzar escenarios de igualdad y justicia sustancial para el grueso de la población. Según Walsh (2009), la interculturalidad es un proyecto descolonizador que busca eliminar cualquier tipo de desigualdad entre las culturas.

La interculturalidad se funda sobre la base de las relaciones humanas y la consecuente interacción entre las culturas existentes, que por un lado, toma en cuenta las diferencias entre éstas y los conflictos que de ellas se producen, pero por otro lado, también considera las convergencias que permite establecer intereses comunes, siendo uno de estos construir canales de diálogo entre iguales. A diferencia de lo que ocurre con el multiculturalismo, la interculturalidad parte de la consideración de que todos los seres humanos y grupos cuentan con el mismo valor, de ahí que no prevalezca una cultura dominante frente a una subalterna. En suma, “la interculturalidad es una relación de armonía entre las culturas; dicho de otra forma, una relación de intercambio positivo y convivencia social entre actores culturalmente diferenciados” (Giménez: 2000).

A continuación presentamos algunos de los elementos que caracterizan tanto a la multiculturalidad como a la interculturalidad, evidenciado las diferencias que existen entre ambas:

| MULTICULTURALIDAD | INTERCULTURALIDAD |
|--|---|
| Igualdad formal | Igualdad sustancial |
| Tolerancia y coexistencia | Respeto y convivencia |
| Fundada sobre principios liberales | Marco en construcción sobre la base del consenso entre culturas |
| Derecho a aislarse | Obligación a interactuar |
| “Una” concepción de vida buena | “Diversas” concepciones de vida buena |
| Estructurar relaciones entre mayorías y minorías | Desestructurar relaciones entre grupos dominantes y subalternos |
| Ciudadanía basada en derechos individuales | Ciudadanía basada en derechos diferenciados |
| Acciones afirmativas | Acciones transformativas |

Fuente: Cruz, 2013.

Elaborado por: la autora.



Llegada de participantes al Parlamento Provincial de Pichincha.

Si bien se han establecido las diferencias que hay entre multiculturalidad e interculturalidad, podemos mencionar que ambas comparten similitudes en función de los retos que enfrentan para poder plantear acciones concretas que permitan pensar las relaciones entre culturas, esto debido a la propia complejidad y dinámica de las relaciones humanas que hacen impredecibles los comportamientos y las reacciones de individuos y grupos.

Por una parte, observamos que la multiculturalidad basada en principios liberales tiende al establecimiento de sociedades mono culturales, en donde, prevalece la búsqueda de la unidad en la desigualdad. Mientras que en contraposición, la interculturalidad en su anhelo por la unidad en la diversidad, mantiene latente la amenaza del relativismo del cultural. No obstante estas limitantes, estas dos posturas han permitido el reconocimiento de la diversidad cultural y la necesidad de generar leyes, políticas y acciones en función de combatir la supremacía de “una cultura dominante” frente a “una cultura subalterna”.

En este sentido, podemos observar el avance que ambas posturas han provocado en la transformación de nuestros Estados, siendo uno de los más evidentes la modificación de los marcos constitucionales en los que se reconoce la existencia de distintas naciones en un Estado, esto es la plurinacionalidad, y además de ello, se delinean políticas para fomentar relaciones más igualitarias entre las culturas. Es importante destacar, siguiendo a Cruz, que la plurinacionalidad puede existir independientemente de la interculturalidad, debido a que “la implementación de arreglos institucionales no implican necesariamente una relación equitativa entre culturas” (Cruz, 2013: 67).

Finalmente, los términos analizados anteriormente encuentran relación directa en la noción de identidad cultural, siendo este el centro de su definición y resignificación, debido a que de lo que se entienda y asuma por cultura y, en consecuencia por, identidad cultural es que podremos comprender de mejor forma la relación entre multiculturalidad e interculturalidad. Entonces ¿qué es identidad cultural? En principio y siguiendo a Maalouf (1999), identidad es lo que hace que una persona no sea idéntica a ninguna otra, no es únicamente lo que está determinado en los registros oficiales (nombre y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, etc.) sino que la identidad se constituye por una infinidad de elementos (religión, nación, lengua, profesión, origen familiar, etc.).

Si bien existen diversos elementos para conformar nuestra identidad, qué ocasiona una tendencia a constituir ésta sobre la base de “una” pertenencia primordial, que en ocasiones, se presenta como necesaria para poder definirse como persona, por ejemplo, decir que se es católico o judío, argentino o colombiano, shuar o t’sáchila, entre otras. En la actualidad vemos que, esta inclinación por hacer prevalecer “una” característica de nuestra identidad más que contribuir a conocernos y reconocernos, nos invita a una serie de confrontaciones que resumen nuestra identidad al conflicto y al establecimiento de jerarquías que invitan a la violencia en contra del “otro” que no es compatible con mi identidad.

Es cierto que entre los diferentes elementos que integran nuestra identidad existen algunos que nos definen más como personas, no obstante estas características que hoy refuerzan mi identidad no son inmutables, esto es, la determinación de mi identidad está en función del tiempo y el espacio en el que me encuentro. Por ejemplo, prima mi religión católica cuando interactúo con judíos o musulmanes, prevalece mi nacionalidad mexicana cuando convivo con otras nacionalidades y así sucesivamente. Lo que es cierto es que de estas interacciones tanto mi religión como mi nacionalidad se ven afectadas, ya sea para reconfirmar mis creencias y costumbres, como para enriquecerme de lo que estos “otros” me provean, con la latente posibilidad de generar transformaciones en mi comportamiento pero también en el de “ellos”.

A partir de lo expuesto podemos decir que la identidad cultural se basa primero, en una concepción personal de lo que integra nuestras múltiples pertenencias, que puede incluir una o varias historias étnicas, una o varias tradiciones religiosas, una o varias lenguas, etc. En segundo lugar, nuestra identidad cultural no se define de una vez y para siempre, sino que a través de nuestras trayectorias de vida conserva y refuerza creencias y costumbres, pero también las puede transformar a partir de enriquecerse de otras culturas. Finalmente, existe la tendencia a que en algún momento de nuestras vidas predomine un elemento de nuestra identidad cultural, lo que deja abierta siempre la posibilidad a que marquemos con mayor énfasis a un "nosotros" y un "ellos", con todas las implicaciones que esto conlleva.

En este sentido, ya sea que nos avoquemos por la defensa de la multiculturalidad, la interculturalidad o la plurinacionalidad, lo que resulta fundamental es reconocer y aceptar que nuestras identidades culturales son dinámicas, conflictivas, poderosas y permeables, lo importante es generar conciencia de que está en cada uno de nosotros encontrar los puntos de encuentro sin dejar de reconocer las diferencias, evitando en todo momento la generación de identidades asesinas que fragmenten nuestras sociedades, por el contrario trabajar por convertirnos cada uno de nosotros en enlaces, en mediadores entre las diversas comunidades y las diversas culturas.

"Si a nuestros contemporáneos no se los incita a que asuman sus múltiples pertenencias, si no pueden conciliar su necesidad de tener una identidad con una actitud abierta, con franqueza y sin complejos, ante las demás culturas, si se sienten obligados a elegir entre negarse a sí mismos y negar a los otros, estaremos formando legiones de locos sanguinarios, legiones de seres extraviados" (Maalouf, 1999: 22).

Referencias

- Baumann, Gerd. (2001). El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas. Barcelona: Paidós.
- Cicerón. (1987). Disputas tusculanas. México: UNAM.
- Cruz Rodríguez, Edwin. (2013). "Multiculturalismo e interculturalismo: una lectura comparada". En Cuadernos Interculturales, vol. 11, núm. 20, pp. 45-76. Viña del Mar, Chile: Universidad de Playa Ancha.
- Eagleton, Terry. (2001). La idea de cultura. Barcelona: Paidós.
- Giménez, Carlos. (2000). "Guía sobre interculturalidad". En Colección Cuadernos Q'anil, Proyecto Q'anil-PNUD. Guatemala: Editorial Serviprensa CA.
- Habermas, Jürgen. (1996). La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, Will. (1996). Ciudadanía multicultural. Barcelona: Paidós.
- Maalouf, Amin. (1999). Identidades asesinas. Madrid: Alianza Editorial.
- Pacheco, Raquel. (2008). "Los límites del liberalismo frente al multiculturalismo". En Pablo González Ulloa (coord.). El Multiculturalismo. Una visión inacabada, desde la reflexión teórica hasta los casos específicos. México: UNAM-FCPyS-Plaza y Valdés.
- Payne, Michael (comp). (2008). Diccionario de teoría crítica y estudios culturales. Buenos Aires: Paidós.
- Salazar Tetzagüic, Manuel de Jesús. (2009). Multiculturalidad e interculturalidad en el ámbito educativo. Experiencias de países latinoamericanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Taylor, Charles. (1993). Multiculturalismo y la política del reconocimiento. México: FCE.
- Walsh, Catherine. (2009). Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Abya Yala.
- Zaid, Gabriel. (2007). "Tres conceptos de cultura". En Letras libres, junio, México.



Registro de participantes afroecuatorianas en el Parlamento Provincial de Esmeraldas.

Pueblos y Nacionalidades en el Ecuador

Por: Alicia Loaiza Ojeda

La Constitución del Ecuador de 2008, en su Preámbulo, propone una nueva forma de convivencia ciudadana y armonía con la naturaleza, el respeto a la dignidad de las personas y colectividades y un país democrático, sobre la base del reconocimiento de nuestras raíces milenarias, apelando a la sabiduría de todas sus culturas y como herederos de las luchas sociales de liberación frente a todas las formas de dominación y colonialismo.

Por ello, se define como Estado de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico, la soberanía radica en el pueblo; todos los recursos naturales no renovables pertenecen al patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado (Constitución 2008, Art. 1). Por otra parte, la Constitución, por primera vez, expresamente reconoce a las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, al pueblo afroecuatoriano y al pueblo montuvio y las comunas como parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible (Constitución 2008, Art. 56).

Desde inicios del siglo XXI, Ecuador ha incrementado su preocupación por el bienestar colectivo; la Constitución de 2008 ha determinado claramente la inclusión de la diversidad. En general, el índice de desarrollo humano se ha incrementado de 0,60 en 1980 a 0,73 en 2015 (PNUD, 2016).

Este es el escenario socio-político general en el que todas las culturas del Ecuador convivimos como iguales, demandando los mismos derechos y cumpliendo los mismos deberes. Incluso, debido a la ninguna inserción de algunos grupos sociales en la vida pública, se han determinado políticas para facilitar su inclusión con el propósito de que lleven la voz de sus culturas a instancias en las que se toman decisiones.

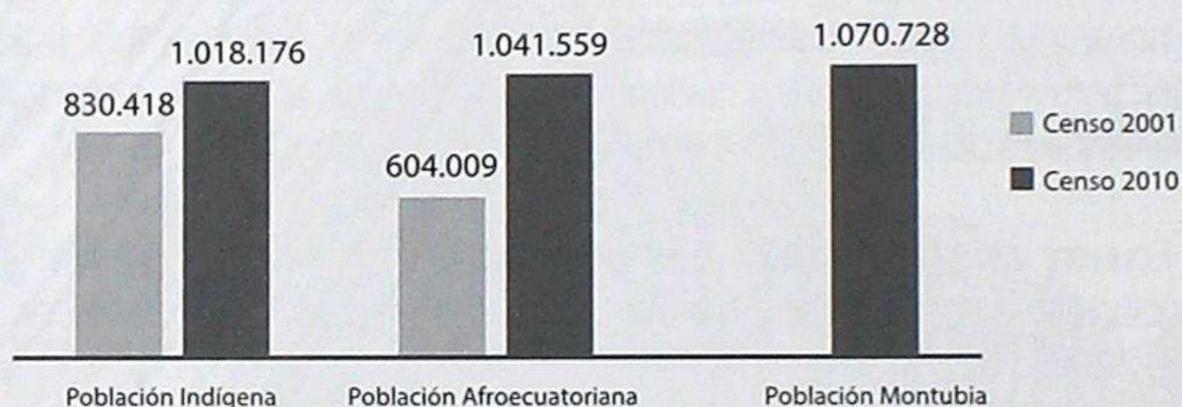
La interculturalidad que propone la Constitución de 2008 reconoce la diversidad étnica en Ecuador con el fin de que las minorías étnicas tengan representatividad en los ámbitos social, económico y político. Por ello, el Censo de Población y Vivienda 2010 realizó la primera campaña de auto-identificación, con la finalidad del reconocimiento identitario y el diagnóstico de las condiciones económicas, educativas, de salud, ocupación etc., que ayudaran a dilucidar las brechas de desigualdad entre los diferentes sectores sociales a fin de disminuir las inequidades. La auto-identificación es el ejercicio del derecho de toda persona que, de manera libre y voluntaria, decide su pertenencia a un pueblo y/o nacionalidad.

Por nacionalidad debemos entender el "Conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, tienen una identidad común, idioma, cultura; que viven en un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia." (INEC. Censo 2010). En el Ecuador los únicos que pertenecen a una nacionalidad son los indígenas por su presencia milenaria y viva en esta Nación. Los pueblos, por su parte, "Son colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana. Tienen sistemas propios de organización social, económica, política y legal." (INEC. Censo 2010).

Hasta el censo de 2010, de un total de 14.483.499 habitantes, 1.064.269 se auto identificaron como montuvios; es decir, 7,4 de 100 personas; a diferencia de censos anteriores, el Censo 2010, considera por primera vez a este grupo poblacional. 1.039.822 pobladores se auto identificaron como afroecuatorianos o negros; es decir 7,2 de cada 100 ecuatorianos. Finalmente, 1.018.176 habitantes como indígenas; 7 de cada 100 ecuatorianos (INEC. Censo 2010).

Tabla 1.

Población indígena, montuvia y afroecuatoriana comparativa. Censos 2001 y 2010



* A diferencia de censos anteriores, el Censo 2010, considera por primera vez a este grupo poblacional
 Fuente: INEC. 2010. Censo de Población y Vivienda.
 Elaboración: CONEPIA.

Hasta el Censo de Población y Vivienda 2010, la población de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, incluidos montuvios, afro-ecuatorianos e indígenas, representaba casi la cuarta parte de la población del país. Del total de ecuatorianos, el 21,6% (3.132.167 personas) tenían una identidad distinta a la mestiza. Esta cuarta parte de la sociedad tiene una larga historia de lucha por su derecho a una vida digna, desde el momento mismo de la conquista española.

En 1998, mediante Decreto Ejecutivo No. 386, publicado en el R.O. No. 86 del 11 de diciembre de 1998, se creó el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, el mismo que concluyó en enero del 2009. En este período, las nacionalidades y pueblos del Ecuador se encontraban representados, organizativa y administrativamente, en esa institución, en respuesta a los cambios constitucionales que establecieron la obligación del Estado de propiciar la participación de los pueblos y nacionalidades en los niveles de planificación, priorización de acciones y toma de decisiones. Fue un organismo en el que estaban representadas las siguientes nacionalidades y pueblos:

| REGIÓN | NACIONALIDADES | | PUEBLOS | | |
|----------|----------------|---------------|---|----------------------------|--|
| AMAZONÍA | 1. Achuar | 6. Andoa | 1. Kichwa amazónico | No contactados | |
| | 2. Cofán | 7. Shiwiar | | | |
| | 3. Siona | 8. Shuar | | | |
| | 4. Secoya | 9. Waorani | | | |
| | 5. Zápara | | | | |
| COSTA | 10. Awá | 11. Chachi | 2. Manta- Wuankavilca-Puná (Montubio) | 3. Wuankavilca (Guayas) | |
| | 12. Épera | 13. T'sáchila | | | |
| SIERRA | 14. Kichwa | | 4. Chibuleo | 5. Kañari | |
| | | | 6. Karanki | 7. Kayambi | |
| | | | 8. Kisapincha | 9. Kitu Kara | |
| | | | 10. Natabuela | 11. Otavalo | |
| | | | 12. Palta | 13. Panzaleo | |
| | | | 14. Pasto | 15. Puruwá | |
| | | | 16. Salasak | 17. Saraguro | |
| | | | 18. Tomabela | 19. Waranka | |
| | | | | 20. Pueblo Afroecuatoriano | |
| | | TODO EL PAÍS | | | |

Fuente: Lenin Quilisimba. s/f. Obtenido en: <https://es.slideshare.net/leninsuco/nacionalidades-y-pueblos-indgenas-del-ecuador>

Luego de un largo proceso, el pueblo montuvio, mayoritariamente rural, fue incluido dentro de los pueblos del Ecuador, gozando de sus plenos derechos colectivos (Constitución del Ecuador, 2008). En el 2001, según Decreto Ejecutivo N° 1394 del 30 de marzo, R.O. N° 301, se creó el Consejo de Desarrollo del Pueblo Montuvio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral –CODEPMOC–, como organismo técnico de desarrollo del pueblo montuvio, desconcentrado y participativo, con personería jurídica, cuya sede se encuentra en la ciudad de Guayaquil.

Es la segunda población mayoritaria del Ecuador, después de los mestizos. Actualmente, este pueblo está conformado por 1.465 comunidades en 94 cantones de las Provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos, El Oro, y ha logrado incluir en su proceso de desarrollo a comunidades de Santa Elena y del sub-trópico de Bolívar, Cotopaxi, Chimborazo, Loja y Azuay. El CODEPMOC trabaja para más de 70.000 familias que forman parte de este modelo de desarrollo. En su interior se han conformado varias redes: Red de Jóvenes Montuvios, Red de Mujeres Montuvias, Red de Gestores Culturales Montuvios.

El pueblo afroecuatoriano está representado en la Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano–CODAE–, que es una entidad del sector público con finalidad social y sin fines de lucro, creada mediante Decreto Ejecutivo No. 244 de 16 de junio de 2005. Tiene como misión “Impulsar el desarrollo integral, sustentable y con identidad, fortaleciendo la organización del pueblo afroecuatoriano, procurando la erradicación del racismo y discriminación”; su visión consiste en “Liderar el proceso de desarrollo integral y sostenible del pueblo afro-ecuatoriano”.

En el presente, la mayor parte de los afro-ecuatorianos se encuentran en la Provincia del Guayas (36%), luego Esmeraldas (25.5%) y Pichincha (13%). Igualmente existen poblaciones afro-ecuatorianas en provincias como: Manabí (5%), El Oro (4,7%), Los Ríos (4,5%) (CONEPIA, 2011).

La organización social y política de las nacionalidades y pueblos del Ecuador –indígenas, afro-ecuatorianos y montuvios- es resultado de un proceso histórico iniciado en 1960 por sus derechos al reconocimiento explícito como pueblos, con la aprobación del carácter pluricultural y multiétnico del Estado ecuatoriano. Lograron la afirmación de los sistemas jurídicos indígenas (vigencia del pluralismo jurídico); la conservación de la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias; el derecho a la educación intercultural bilingüe y la aprobación oficial de las lenguas indígenas (García, 2004).

Entre 1980-1990, los indígenas se organizaron en movimientos, federaciones, uniones y en las tres regiones. De esta manera, participaban en la dinámica local, regional, nacional e internacional desde sus demandas étnicas, ciudadanas y políticas. La década de 1980 fue de organización para el pueblo indígena que culminó en 1986 con la conformación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE. Por su parte, los pueblos indígenas de la Costa se organizaron en la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana, CONAICE, como parte de la CONAIE.

A partir de ello, se cuestionó la estructura del Estado y se demandó la construcción de un Estado Plurinacional y el reconocimiento como nacionalidades –culturas y territorios- y como sujetos de derechos colectivos (recogidos en la Constitución de 1998). Los fines y objetivos de los indígenas habían cambiado radicalmente. Sus demandas eran más políticas e involucraban a la sociedad ecuatoriana y latinoamericana.

En el 2007, durante la Asamblea de Montecristi (2007 y 2008), la CONAIE demandó al naciente gobierno de Alianza País la declaratoria de la plurinacionalidad del Estado, la consulta y/o consentimiento previo para actividades extractivas en territorios indígenas, la declaración del agua como derecho humano fundamental, y la resolución del problema ambiental de la minería.

A pesar de la división del movimiento, se logró la declaratoria del Ecuador como Estado Plurinacional en la nueva Constitución, y la inclusión del Sumak Kawsay/Buen Vivir como paradigma alternativo al desarrollo, así como la ratificación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, y la declaratoria de los derechos de la naturaleza. Sin embargo, no fue aceptada la propuesta de la CONAIE del consentimiento previo antes de la adjudicación de concesiones y aprobación de proyectos de prospección, exploración y explotación de recursos naturales no renovables en tierras y territorios indígenas. En su lugar, se aprobó la tesis gobiernista de la consulta previa libre e informada (Constitución 2008, Art. 57 numeral 7).

Las movilizaciones indígenas desde el 2009 respondieron a la exclusión del movimiento indígena en temas relacionados con su vida: la participación democrática de las organizaciones en el control de las políticas del Estado; la oposición al avance de las políticas extractivistas promovidas por el gobierno.

Como movimiento social, tuvo retrocesos. Por Decreto Ejecutivo 1585 se puso fin a la autonomía de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB. Posterior a la movilización de septiembre de 2009 fue reemplazada, por decreto 196



En el Parlamento Provincial de Loja, los participantes realizaron un ritual para lograr una excelente jornada de trabajo.



Ritual de sanación a participantes del Parlamento Provincial de Zamora Chinchipe.

“Regulación del Sistema de Educación Intercultural Bilingüe y designación de autoridades”, trasladando al Ministerio de Educación el control y planificación de la educación bilingüe. Dependiente del Ministerio, también se creó la “Comisión Nacional de Educación Intercultural Bilingüe” integrada por representantes de las nacionalidades, bajo concurso público de méritos y oposición y que no refieren a ninguna conexión con organizaciones indígenas como requisito, como se acostumbraba anteriormente. Se produjo la Movilización por la Ley Minera:

En el 2012 hubo un repunte de las dirigencias vinculadas a cargos públicos como Pachakutik (prefecturas, assembleístas). La “Marcha por la Vida y el Agua en el 2012”, liderada por el Prefecto Indígena de Zamora, Salvador Quishpe, involucró a sectores estudiantiles y tuvo las siguientes demandas: derogatoria de la Ley de Minería y cumplimiento del Mandato Minero; aprobación de la Ley de Aguas con la creación del Consejo Plurinacional del Agua, desprivatización efectiva y creación del Fondo del Agua; aprobación de la Ley de Tierras y Territorios que sancione el latifundio y la concentración de tierra, promueva la propiedad comunitaria y asociativa y redistribuya la tierra; y que se cree un Consejo Intercultural y Plurinacional Agrario; respeto y garantía del derecho a la educación; reforma de la Ley Orgánica de Educación Superior presentado por la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, FEUE; aprobación del Proyecto de Reforma a la Ley de Educación Intercultural presentado por la Unión de Educadores del Ecuador, UNE, y restablecimiento de la DINEIB.

En el 2013, la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad (LOCNI) eliminó al CODENPE y creó en su lugar un Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, conformados paritariamente por consejeros/as del Estado y la sociedad civil, respaldados por una o varias organizaciones sociales, presididos por el delegado de la Presidencia, con voto dirimente (Constitución 2008, Art. 7). Con esta Ley se centralizó en el ejecutivo las decisiones sobre las nacionalidades y pueblos.

Las movilizaciones entre 2006 y 2014 indican una progresiva articulación de las nacionalidades y pueblos con sectores opositores al gobierno: Frente Popular, ecologistas, universitarios y mujeres, entre otros, convocados principalmente por el movimiento indígena. Esta articulación se observó en la Asamblea Nacional, con la conformación del Bloque Plurinacional de Izquierda conformado por Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático, MPD. Desde inicios de 2014, la discusión sobre el Código Laboral ha articulado a la CONAIE con las organizaciones sindicales opositoras al régimen. En el 2015, liderada por la CONAIE, se realizó una marcha en Quito contra el desalojo de su sede.

En el presente, las tres organizaciones públicas de las nacionalidades y pueblos del Ecuador –CODENPE, CODEPMOC y CODAE- se encuentran en proceso de incorporación a los Consejos Nacionales para la Igualdad que tienen como competencia la formulación, transversalización, seguimiento y evaluación de políticas públicas para las Nacionalidades y Pueblos. El proyecto de ley fue aprobado en primer debate por la Comisión Permanente de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad de la Asamblea Nacional. En la actualidad, todas las acciones están encaminadas para profundizar y reforzar el trabajo y gestión a favor del Buen Vivir.

El 30 Junio de 2017, la CONAIE informó a la sociedad civil y medios de comunicación el “Plan urgente para la implementación y construcción del Estado Plurinacional e Intercultural”. Consta de cinco ejes principales: 1) para la construcción del Estado Plurinacional; 2) hacia el cambio del modelo económico; 3) democracia y derechos humanos; 4) planificación y descentralización; y 5) combatir la corrupción y la impunidad.

La disyuntiva que actualmente afrontan las nacionalidades y pueblos del Ecuador es, por un lado, la autonomía del gobierno que podría aislarlos, concretando las aspiraciones neoliberales de conformar “reductos étnicos” alejados de los procesos políticos nacionales e internacionales. Por el otro, la relación Estado/gobierno/nacionalidades y pueblos mediante el “diálogo político”, desde un proyecto propio que incluya a otros sectores populares, obligando al movimiento a una posición autocrítica de sus fortalezas y debilidades, y la evaluación de los cambios socio estructurales como la migración campo-ciudad y hacia el exterior; territorios, profesionalización de su juventud, proletarización, nuevas clases sociales, reforma agraria real, organización política comunitaria, repensar la educación que vaya más allá de lo étnico cultural, entre lo más importante.

El camino histórico de las nacionalidades y pueblos propone que hay cosas que enfrentar y resistir con claridad, pero también hay que dialogar para avanzar ya que está claro que el cambio solo puede darse si se tiene injerencia en el Estado y sus poderes.

El futuro político del Ecuador dependerá de la cohesión, organización y acción de todas y todos los ciudadanos del Ecuador, y una parte importante de ellos se encuentra en las nacionalidades y pueblos, y su legendaria capacidad de lucha y resistencia para el logro de una sociedad justa y digna.

Referencias

- Alvaro García Linera. Red Voltaire. 20 de enero de 2004. Propuesta para un debate: Democracia liberal vs. Democracia comunitaria. Obtenido en: <http://www.voltairenet.org/article122845.html>
- Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2012. Directrices de protección para los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental de Paraguay. Resultado de las consultas realizadas por ACNUDH en la región: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Obtenido en: <http://acnudh.org/directrices-de-proteccion-para-los-pueblos-indigenas-en-aislamiento-y-en-contacto-inicial-de-la-region-amazonica-el-gran-chaco-y-la-region-oriental-de-paraguay/>
- INEC. 2011. Comisión Nacional de Estadísticas de los pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio, CONEPIA. Campaña Nacional de Autoidentificación. Censo de Población 2010.
- Consejo de Gobierno de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador. CONAIE. 1994. Proyecto Político de la CONAIE. Quito.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Quito, Ecuador.
- Ministerio de Educación. Dirección Intercultural Bilingüe. 2017. Obtenido en: <http://educacion.gob.ec/educacion-intercultural-bilingue>.
- Instituto de la Democracia. 2014. Proyecto IDDEA. Alicia Loaiza et al. Formación y capacitación a la ciudadanía para el ejercicio de la democracia en Ecuador. Quito. Ecuador.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador, INEC. 2010. Quito. Ecuador.
- Las Cifras del Pueblo Afroecuatoriano: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010.
- Las Cifras del Pueblo Indígena: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010.
- Las Cifras del Pueblo Montubio: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010. Las Cifras del Pueblo Afroecuatoriano: una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010.
- Las cifras las Nacionalidades y Pueblos indígenas; una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010.
- Museo de la Democracia-IDD. 2017. Alicia Loaiza. Guión museológico para la exposición itinerante Llaktakunapak Rikcharimuy: el despertar de las Comunidades. Quito. Ecuador.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. 2016. Panorama General. Informe sobre el Desarrollo Humano 2016. Desarrollo Humano para Todos. Obtenido en: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/2016-human-development-report.html>
- Ulloa Fernández, W. 2010. Atlas “Cifras del Pueblo Montubio, una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010”. Quito. Ecuador. Obtenido en: http://www.academia.edu/11296107/Las_Cifras_del_Pueblo_Montubio_una_mirada_desde_el_Censo_de_Poblaci%C3%B3n_y_Vivienda_2010

Análisis de los Parlamentos de Pueblos y Nacionalidades

Eje temático 1: Derechos Colectivos

Por: Amparo Ponce Alvarado y Patricia Balseca Veloz

La discusión a nivel nacional sobre derechos colectivos, desarrollada durante los parlamentos provinciales realizados en el marco del proyecto "Pueblos y Nacionalidades del Ecuador por una Democracia Intercultural y Plurinacional", se centró de forma recurrente en ocho áreas que sin duda alguna no agotan el tema y, por el contrario, nos llevan a repensar los procesos de implementación de la política pública en el país y, en esa misma medida, cuestionarnos hasta dónde la estructura político administrativa del Estado está siendo capaz de responder a las legítimas demandas que en términos del ejercicio de los derechos colectivos que les amparan hacen los pueblos y nacionalidades de Ecuador, los que más allá de estar consagrados en la Constitución del Estado no parecen estar siendo visibilizados e interiorizados como elementos constitutivos de la manera como concebimos el país los ecuatorianos.

Los temas que emergieron para discusión, con mayor o menor énfasis, en las 24 provincias del Ecuador fueron: salud; educación; acceso a la tierra y manejo de fuentes de agua; producción agropecuaria y desarrollo productivo; manejo y gestión de riesgos; vivienda; vialidad y transporte, y servicios básicos, los que se presentan desglosados en las siguientes páginas como parte de una breve reflexión para cada uno de ellos.

1. Salud

En el área de salud, las demandas se enfocaron mayoritariamente en las siguientes necesidades:

- Infraestructura, equipamiento, provisión de medicinas e insumos médicos y presupuesto de operación.
- Personal especializado y sensibilizado.
- Reconocimiento y aplicación descentralizada y desconcentrada de la medicina ancestral dentro de la red de salud.
- Investigación sobre herbolaria, medicinal ancestral y enfermedades endémicas o genéticas propias de pueblos y nacionalidades; y desarrollo de protocolos de tratamiento específicos.
- Cumplimiento de la normativa, rendición de cuentas, coordinación intra e interinstitucional, sistemas de jubilación y salud intercultural.
- Atención y prevención en desnutrición infantil, salud sexual y reproductiva, embarazo adolescente, enfermedades catastróficas e infectocontagiosas, drogadicción, alcoholismo violencia y prostitución.

De la lectura de los temas centrados en la salud -entendida ésta como un derecho al que debemos acceder todos los habitantes del Ecuador- así como de las demandas específicas que en cada uno de ellos hicieron los parlamentarios a nivel nacional, se confirma que la discusión sobre su aplicación va mucho más allá del aspecto formal y hasta cierto punto menos conflictivo -desde la perspectiva de la institucionalidad- que es el de su mero “cumplimiento”, ya sea éste en términos de la provisión de insumos o infraestructura, en el mejoramiento de la calidad de los servicios del personal de salud o en la ampliación de la red de sub centros y/o hospitales.

Dicho cumplimiento, en mayor o menor medida y desde una lectura más bien simplista, podría darse desarrollando la capacidad de gestión de las instituciones competentes y/o incrementando y fortaleciendo su ejecución presupuestaria, sin embargo, es claro que esta ausencia de ejecutabilidad de los derechos colectivos en el área de salud, cuestiona la manera misma en que se concibe a la sociedad y el Estado, la que mantiene un formato en el que se siguen visualizando como metas a futuro la “modernización” y el “desarrollo” del país, y, en ese contexto, dentro del sistema de salud la implementación de una serie de “estrategias” para lograr este objetivo, visión que continúa dejando de lado los verdaderos contenidos que un Estado plurinacional debería incorporar en las bases mismas de su estructura.

En esa línea de pensamiento, resulta revelador lo anotado por Currea-Lugo, para quien los nuevos modelos de cuidado de la salud que se han implementado en los últimos años en América Latina, no surgen realmente de un legítimo interés del Estado por el bienestar de sus ciudadanos, sino de políticas modernizadoras de corte neoliberal que miran a la salud como un bien que se debe privatizar y valorar económicamente dentro de los parámetros del mercado (De Currea-Lugo, 2005. Citado en: Ely Yamin, 2006: 34).

De otra manera no se explica cómo, en un Estado que fue declarado “multiétnico y pluricultural” desde hace casi veinte años (Constitución de la República del Ecuador/1998), todavía sigan sin resolverse problemáticas como las planteadas por los pueblos y nacionalidades en los parlamentos provinciales, las que hacen alusión, por ejemplo, a que “...los especialistas y funcionarios de salud cumplan horarios completos en los puestos de atención a los que fueron asignados o que tengan conocimiento y capacitación sobre la problemática de la salud presente en territorio –más aún si se trata de zonas con población de pueblos y nacionalidades indígenas- así como conocer la o las prácticas de medicina ancestral presentes en el territorio en el que ejercen y en lo posible manejar la lengua nativa” (Declaratoria Nacional sobre Demandas y Propuestas de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, 2017: 6).

Tal parecería ser el desfase entre política pública en salud y las verdaderas necesidades de dichos sectores poblacionales en esta área, que en 20 de las 24 provincias se plantea la demanda antes señalada. Así mismo, casi en la totalidad de las 24 provincias (22 / 24) -si nos atenemos a los resultados consignados en las declaratorias- se puede afirmar que todavía persiste el hecho de que los especialistas de la salud que atienden en los territorios de los pueblos y nacionalidades, en el mejor de los casos, no conocen o no están familiarizados con los principios de la medicina ancestral y, en el peor de ellos, no los reconocen ni aceptan como válidos.

Esta constatación resulta más preocupante aun si, como manifiesta Giménez (2003) "...nuestra identidad es definida por otros, en particular por aquellos que se arrogan el poder de otorgar reconocimientos "legítimos" desde una posición dominante" (Giménez, 2003: 14). Es decir, esta falta de reconocimiento no sólo afecta a la calidad o el tipo de servicio de salud al que aspiran y tienen derecho constitucional los miembros de los pueblos y nacionalidades, sino que en un plano más profundo, también estaría menoscabando su adscripción identitaria y su "legitimidad" como entidad culturalmente diferenciada, en tanto, siguiendo a este autor, "...la identidad de los individuos resulta siempre de una especie de compromiso o negociación entre autoafirmación y asignación identitaria, entre "autoidentidad" y "exoidentidad" (Giménez; 2003: 14).

Reconocimiento imperativo que, por lo demás, se demanda con miras a lograr la incorporación y aplicación descentralizada de esta práctica ancestral dentro de la propia red nacional de salud con todo lo que ello conlleva, esto es: capacitación a través de las instancias educativas, asignación presupuestaria respectiva y, sobre todo, autonomía de práctica y remuneración justa para quienes la ejercen, así como la libertad de parte de los miembros de los pueblos y nacionalidades de decidir bajo qué sistema de salud quieren ser atendidos, entre otras propuestas que finalmente tienen que ver con un cambio de paradigmas y de la psicología social del país.

Sólo a partir de un cambio en la matriz de pensamiento de la sociedad en general, se puede aspirar a flexibilizar la visión institucional al interior de una estructura de poder y un sistema en el que el Estado emerge como el gran "regulador" que "...normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector" (Constitución 2008, Art 361).

Esto se hace evidente en la lectura de las demandas presentadas por los pueblos y nacionalidades a nivel nacional, pues por sobre la existencia del mandato constitucional del 2008 que establece la obligatoriedad de "...mantener, proteger y desarrollar (...) sus medicinas y prácticas de medicina tradicional..." (Constitución 2008, Art. 57), así como del desarrollo -aunque parcial- de la normativa correlativa, en dichos sectores al parecer persiste una clara conciencia (y experiencia práctica) de que dicho principio mandatorio no se cumple; de ahí las propuestas hechas en relación a la participación ciudadana y veeduría de la gestión pública en salud y las sanciones respectivas por vulneración de derechos, así como la necesidad de transparentar los concursos de méritos y oposición para llenar las vacantes de la red de salud.

Es decir, a partir del mandato constitucional en principio parecería existir, como señala Calderón (2009), "...el marco jurídico necesario para desarrollar políticas públicas de salud intercultural" (2009: 110. En: 1er Foro Internacional Hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural), pero sin duda aún falta mucho camino por recorrer en términos de la coordinación necesaria entre las distintas instancias estatales, que posibilite establecer una comunicación oportuna y una relación de mutua referencia entre los diversos sistemas de salud que coexisten en el país, con miras a garantizar los derechos de salud de los pueblos y nacionalidades.

De ahí entonces se entiende la necesidad expuesta en los parlamentos provinciales, de coordinar entre las distintas instituciones de la red de salud (Seguro Social Campesino e Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entre otras) la creación de centros de salud tipo C, que cumplan con condicionamientos básicos, tales como: estar debidamente equipados y contar con médicos especialistas

en enfermedades del medio, así como ser capaces de brindar una atención integral acorde a las necesidades específicas de los pueblos y nacionalidades, en tanto éstos están amparados en el derecho constitucional que les asiste de acceder a la atención en salud como servicio público, bajo el principio de la no discriminación y del carácter intercultural del Estado.

Ahora bien, de la lectura de las demandas revisadas hasta el momento, entre ellas, por ejemplo, las consignadas en el párrafo anterior, surge la inquietud y es si éstas pueden ser entendidas únicamente como necesidades de los pueblos y nacionalidades o, de alguna manera, son compartidas por el resto de población del país, especialmente por el habitante rural y, en las ciudades, sin duda, por amplios segmentos de población que también se encuentran en situación de pobreza y exclusión. Ciertamente que la mayoría de ellas bien podría corresponder a las necesidades de los sectores antes mencionados, los que con frecuencia viven la misma carencia de servicios de salud que fueron demandados durante los parlamentos de los pueblos y nacionalidades.

En este punto cabe abordar entonces una cuestión que es pertinente cuando se discute sobre derechos fundamentales de las personas y es si, amparados en el mismo principio de interculturalidad que se está exigiendo por parte de los pueblos y nacionalidades en la ejecución de políticas públicas para el área de salud, debería también contemplarse, por ejemplo, la posibilidad de que estos servicios estén abiertos al resto de la población. Es decir, ¿podría cualquier persona de fuera de la comunidad eventualmente ser atendida en los Centros de salud tipo C antes aludidos y, si es su elección, hacerlo con medicina ancestral? Si nos regimos bajo los principios de igualdad y justicia la respuesta entonces debería ser afirmativa.

En esa misma medida vale preguntarse si, como señala este autor, las culturas presentes en el país están efectivamente en igualdad de condiciones para "...poder intercambiar y, sobre todo, interactuar con sus propios recursos materiales y simbólicos (...) -y si tienen- la suficiente humildad para aprender entre ellas y están abiertas a la enriquecedora influencia del "otro" (Calderón, 2009: 114. En: 1er Foro Internacional Hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural).

Sólo entonces, quizás sería innecesario para los pueblos y nacionalidades seguir planteando como demanda, la implementación de una política de salud que haga hincapié en la investigación sobre herbolaria, medicina ancestral y enfermedades endémicas o genéticas propias de estos sectores, con los respectivos protocolos de tratamiento, pues dichas acciones estarían sobreentendidas en el contexto de la interacción simbólica que desde una visión de interculturalidad debería establecerse entre los dos sistemas de saberes -el "oficial/occidental" y el ancestral- lo que a su vez posibilitaría, que éstos dialoguen entre sí y se reafirmen en su especificidad y diferencia.

Vale decir, que lo que experimentan hoy en día los pueblos y nacionalidades del país en materia de atención en salud, todavía dista mucho de haber superado la etapa de la simple constatación de la diferencia entre las diversas culturas médicas presentes en el territorio nacional, hay que suponer, como lo señala Calderón (2009), que sigue siendo necesario evidenciar "...la presencia de las "sabidurías insurgentes" que interpelen los límites de la razón y de los epistemas (...) -y ser capaces de- mostrarlas como conocimientos, saberes y prácticas con la misma potencialidad que cualquier conocimiento, práctica y saber occidental (Calderón, 2009: 115. En: 1er Foro Internacional Hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural).



Saludo de bienvenida del pueblo afroecuatoriano en el Parlamento de Provincial del Azuay.



Representante de la nacionalidad Siekopai agradece la realización del Parlamento de Pueblos y Nacionalidades en Sucumbíos.

Para ello, por supuesto, habría que recorrer un camino que pasa precisamente por algunas de las demandas planteadas durante los parlamentos, como son, entre otras: que se creen brigadas médicas para levantar historiales médicos, en las que participen activamente miembros de pueblos y nacionalidades; así como implementar programas intensivos de formación en medicina ancestral para profesionales del sistema nacional de salud, todo ello en un contexto de procesos dialogales que busque enriquecer y fortalecer las dos vertientes culturales que interactúan y en el que las diferencias lejos de distanciarlas, garanticen más bien la cohesión social y por ende "...que no se trastoquen en irreductibles e inconmensurables, sino que, por el contrario, se debiliten las distinciones jerárquicas y se produzcan nuevos mestizajes" (Demorgon, 2005. Citado en Giménez, 2003: 22).

Además, por supuesto, de generar otros aprendizajes que permitan entender y afrontar las dinámicas que actualmente en el ámbito de la salud, emergen también como prioritarias entre los pueblos y nacionalidades indígenas del país y son las que tienen que ver con la atención y prevención en desnutrición infantil, salud sexual y reproductiva, embarazo adolescente, enfermedades catastróficas e infectocontagiosas, drogadicción, alcoholismo violencia y prostitución; problemáticas que ahora forman parte del mapa de riesgos en salud a nivel nacional pero que hasta no muchos años, no constituían temas de discusión o preocupación entre estos sectores poblacionales.

2. Educación

El Estado Ecuatoriano, desde la constitución de 1998 reconoce que el país es pluricultural y multiétnico, la actual constitución lo ratifica en su Art. 1, al plantear que el Ecuador es un país "intercultural y plurinacional. En lo que respecta a la educación, la Carta Magna vigente, en el segundo párrafo del Art 343 establece que "...el Sistema Nacional de Educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, y el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades".

Ahora bien, a pesar de que el país cuenta con una normativa que garantiza el derecho a la educación universal e integral, los pueblos y las nacionalidades indígenas reconocidos constitucionalmente al parecer no se enmarcan dentro de dicha normativa, persistiendo aun la invisibilidad y la discriminación hacia estos grupos étnicos; realidad que se evidenció en los parlamentos provinciales realizados en todo el país, en los que las demandas planteadas incluyeron aspectos como: incumplimiento a la normativa del sector educativo, falta de implementación o de ejecución de proyectos y programas que aseguren la asignación de becas, erradicación del analfabetismo; inequidad en el acceso de estudiantes de pueblos y nacionalidades a las diferentes instituciones educativas, sobre todo, en las principales ciudades.

Es decir, aunque constitucionalmente se reconoce la igualdad de derechos de todos los habitantes del país, se hace imperativo reflexionar acerca de las razones por las cuales aún persisten brechas de accesibilidad y de oportunidades en el área educativa para los pueblos y nacionalidades.

En este sentido se advierte también que la etnoeducación, que más que un programa debería entenderse como un proceso a largo plazo tendiente a recuperar la memoria histórica de los pueblos y nacionalidades y a fortalecer su identidad cultural, no ha logrado insertarse en el sistema nacional de educación en sus diferentes niveles. Como lo indica Llorent:

“...debemos apostar por la educación como el mejor baluarte para una integración en igualdad de los diferentes grupos étnicos, sin que dejen atrás su identidad cultural. Y de esta manera, podemos disfrutar de la riqueza plural, aportada por numerosas civilizaciones ancestrales” (Llorent García, s/a: 1)

Es así que, en 22 de los 24 parlamentos desarrollados, se planteó como prioridad el partir desde una perspectiva que aborde la problemática educativa del país, desde una visión inclusiva, con libre elección, sin discriminación, ni violencia para personas de pueblos y nacionalidades, en todos los niveles educativos, poniendo especial énfasis en que estas condiciones favorezcan a mujeres jefas de hogar y madres solteras. Perspectiva que, vale decir, no deja de ser pertinente y necesaria para el resto de sectores poblacionales del país, más aún si como es el caso estamos partiendo del principio de interculturalidad, el que debería estar transversalizado en toda la política educativa a nivel nacional.

De igual manera, en los parlamentos se planteó como una necesidad contrarrestar la excesiva movilidad laboral de las maestras/os asignados a las diferentes comunidades, así como el hecho de que los docentes no cuentan con el conocimiento sobre la cultura ni la lengua ancestral, en tanto éstos son contratados únicamente de forma temporal y esto afecta directamente el mejoramiento y sostenibilidad de los procesos educativos, así como la calidad de la educación y la estabilidad emocional tanto de docentes como de estudiantes. Si bien no se puede afirmar que exista una causalidad directa, sin duda, esta situación debe incidir aunque sea de forma tangencial, en las posibilidades que tienen los estudiantes de los pueblos y nacionalidades de ser admitidos en las carreras universitarias, así como en el hecho de que muchos de ellos no alcancen el puntaje mínimo requerido, lo que deviene en que queden relegados o excluidos del derecho que les asiste para acceder a la educación superior.

Para dar respuesta a este tipo de problemáticas, las parlamentarias/os propusieron encontrar y aplicar mecanismos que viabilicen el acceso libre y directo de miembros de los pueblos y nacionalidades a las diferentes instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas, así como que los docentes de las unidades educativas que laboran en las comunidades, sean preferentemente personas del mismo sector y procedan de los pueblos y nacionalidades, como una manera de generar un desarrollo endógeno.

Las políticas públicas dirigidas al sector educativo, implementadas a partir de la Constitución del 2008, han permitido crear incentivos para los estudiantes mediante la asignación de becas, sin embargo, si nos atenemos a la insistencia planteada en este sentido por los miembros de los pueblos y nacionalidades, parecería ser que éstos no creen haber sido mayormente favorecidos por estas medidas y, desde su perspectiva, éstas no han sido distribuidas en igualdad de condiciones. En ese sentido, se plantea la necesidad de implementar un programa especial de becas de pregrado y postgrado, basado en méritos, liderazgo y compromiso comunitario, el que debería contar con veeduría y seguimiento ciudadanos.

En cuanto al tema de la erradicación del analfabetismo, es claro que el Estado no ha logrado garantizar la educación para todos en igualdad de condiciones; de acuerdo a los datos obtenidos del censo del 2010, el porcentaje de analfabetismo por autoidentificación, correspondía en un 20.4% al sector indígena, 12.9% al pueblo montuvio, seguido de un 7.6% al pueblo afroecuatoriano. El porcentaje correspondiente a la población indígena es mucho mayor, sin embargo, los valores correspondientes a los pueblos afroecuatoriano y montuvio son también significativos.

Vale decir que al no contar dichos sectores con este derecho, se amplía o profundiza el problema de la discriminación y de la desigualdad entre el medio rural y las urbes. Es así que, pese a los esfuerzos realizados en este sentido en el país, persisten todavía porcentajes significativos de analfabetismo en las comunidades rurales de la sierra centro, especialmente en las provincias de Chimborazo con un 13.5%, Cotopaxi con el 13.6% y Bolívar con el 13.9% (INEC, 2010), por lo que resulta imperativo fortalecer las políticas de erradicación del analfabetismo, precisamente en estas regiones².

Para dar cumplimiento a lo estipulado en los Arts. 29 y 57, Numeral 14 y el Art. 347 numerales 9 y 10 de la Constitución de la República, que consignan el derecho a la libertad de enseñanza y de cátedra en la educación superior, así como el aprendizaje en la propia libertad de enseñanza y de cátedra en la educación superior, así como el aprendizaje en la propia lengua, respetando el contexto cultural de los educandos, es necesario el fortalecimiento y potenciación del sistema intercultural bilingüe para que estas disposiciones constitucionales se cumplan a cabalidad y así evitar, por ejemplo, que elementos identitarios de importancia sustantiva para los pueblos y nacionalidades, como son las lenguas ancestrales, no desaparezcan y, en esa misma medida, se fomente también el respeto a las prácticas culturales y a su cosmovisión.

Otra de las aspiraciones de los pueblos y nacionalidades expuesta de manera recurrente durante los parlamentos, fue que la malla curricular del sistema de educación intercultural bilingüe se aplique en todas las unidades educativas del país, para lo cual sería necesario desarrollar e implementar como política de Estado programas de interculturalidad y etnoeducación, que incorporen temas que recuperen la memoria histórica y cultura de los pueblos y nacionalidades. Así mismo, se planteó que si los programas educativos se desarrollaran aunque fuera solo parcialmente en las lenguas ancestrales, esto contribuiría a que los idiomas nativos se mantuvieran y, por lo tanto, se volvería innecesario implementar programas para su recuperación; además de que una política en este sentido serviría sin duda para fortalecer la identidad cultural de estos sectores.

De acuerdo con Juan García, la etnoeducación es el proceso de enseñar y aprender casa adentro para fortalecer lo propio ["... eso de lo que nos hablan los mayores"]. Este aprendizaje es fundamental en la transmisión oral y en la memoria colectiva. De ahí que la etnoeducación tiene que ser entendida como un proceso de permanente reflexión y construcción colectiva (García, Juan. Citado por Pabón, 2009: 86 1er Foro Internacional Hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural).

Desde este punto de vista se entiende entonces que siete de las veinticuatro provincias plantearan fortalecer la educación intercultural bilingüe a nivel superior, para lo cual resulta indispensable reformular las políticas en este sector con la finalidad de mantener programas doctorales y de maestrías, en los que prevelezcan la cultura y la lengua ancestrales, los que además deberían plasmarse en publicaciones de autoría de los miembros de los propios pueblos y nacionalidades.

Ahora bien, problemáticas como la anterior no surgen de manera espontánea ni arbitraria, sino que constituyen el resultado de un largo proceso histórico de exclusión en el que los pueblos y nacionalidades aborígenes han estado permanentemente invisibilizados.

²Extraído de la página: http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wp-content/descargas/Presentaciones/capitulo_educacion_censo_poblacion_vivienda.pdf (5-11-2017)

De acuerdo con Acevedo:

“...La construcción de un modelo centralista y urbano de desarrollo tiene sus orígenes en aquella segregación espacial entre pueblos indios y pueblos de españoles que concentraba toda inversión pública, infraestructura e institucionalidad en los pueblos de españoles y dejaba fuera de toda atención o inversión a las periferias en donde se establecían los pueblos de indios (Acevedo, 2009: 13. En: 1er Foro Internacional Hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural).

Así mismo, en la mayoría de los parlamentos surgió la necesidad de analizar lo ocurrido con la construcción de desproporcionadas infraestructuras educativas como son las escuelas del milenio las que, en su mayoría, fueron implantadas en los territorios sin una planificación ajustada a las necesidades reales de los pueblos y nacionalidades. Por lo tanto, la demanda en este sentido es reabrir las escuelas comunitarias y reinstaurar los institutos superiores de pueblos y nacionalidades, así como crear centros de educación nocturnos y a distancia, con las condiciones necesarias y equipos tecnológicos de punta para garantizar una verdadera educación intercultural.

En tanto la Constitución garantiza que el sistema nacional de educación integrará una visión intercultural acorde con la diversidad geográfica, cultural y lingüística del país, la que debe estar alineada con el respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, provincias como Sucumbíos, Orellana y Santo Domingo, exigen la creación de universidades en esos territorios, las que deben ser concebidas bajo el principio de interculturalidad y adaptarse a la realidad local. Asimismo se plantea que estas instituciones deberían tener horarios flexibles y una diversidad de extensiones y carreras acordes a las demandas actuales, que considere la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades y apunte a potenciar la formación académica en áreas como defensoría social, medicina ancestral, arquitectura vernácula, sistemas agrícolas tradicionales y prácticas artísticas ancestrales.

Finalmente, vale decir que otro tema de interés dentro del eje de educación que fue planteado como demanda en los diversos parlamentos, fue ampliar la inserción de miembros de pueblos y nacionalidades en las fuerzas armadas y policía nacional, la que debe darse en condiciones de equidad e igualdad, espacio que históricamente ha sido limitado para este grupo de la población.

3. Acceso a la tierra y manejo de fuentes de agua

Los cambios y transformaciones que ha sufrido el manejo del espacio en lo que hoy es el Ecuador y que han afectado directamente las formas tradicionales de tenencia de la tierra y explotación de los recursos naturales por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas, son de larga data.

Con la conquista española se produce un cambio profundo en la concepción y el manejo del territorio americano. Si bien, en la práctica los conquistadores constituían un grupo minoritario en comparación a la vasta extensión de tierras y a la numerosa y diversa población que allí se asentaba, su afán de encontrar “El Dorado” “... los empujó a un consumo increíblemente grande de espacio” (Deler, Gómez y Portais, 1983: 91); motivación que junto con el objetivo primordial de incorporar estos territorios a la



Representante de la nacionalidad Kichwa expone sus expectativas para la jornada de trabajo.



Jóvenes representantes de la nacionalidad Kichwa asisten al Parlamento Provincial de Pastaza.

Corona Española [“...sueño eterno de los imperios: el de la unidad universal” (1983: 91)] los llevó a implementar una estrategia de readaptación de los sistemas ya existentes que les permitió mantener el control y el poder político sobre regiones muy extensas.

Durante el siglo XVI este control se concentró especialmente en la zona interandina y no afectó mayormente a los territorios costeros ni a los amazónicos, salvo algunas excepciones como las “cabezas de playa” en la zona oriental, destinadas a servir como puntos de partida para futuras exploraciones auríferas (Deler Gómez y Portais, 1983). En todo caso, se introdujeron reformas que afectaron a la estructura y a la concepción misma del espacio indígena; se incorporó y se implantó el concepto de ciudad, desarrollándose un incipiente sistema urbano, ambas formas de organización espacial que no necesariamente significaron un mejor ni más eficaz manejo de los recursos o del entorno; y para cuya administración se introdujeron igualmente formas organizativas como la encomienda y las reducciones, enmarcadas las dos en una estructura de poder altamente jerarquizada y vertical³.

A lo largo de la Colonia se extiende y fortalece la red de centros urbanos, los que concentran una parte significativa de los recursos financieros que se producían en el espacio colonial, los que estaban destinados a la mantención de la élite burocrática y de la clase aristocrática en el poder, sectores que demandaban un abanico de servicios y bienes de consumo. Estos recursos en su gran mayoría los proveía el espacio rural, a través de la producción agrícola destinada a la alimentación de los habitantes urbanos, y de la provisión de mano de obra para desempeñar la variedad de oficios que eran requeridos en términos de servicios por parte del ciudadano⁴.

La red de ciudades tenía su propia jerarquización⁵ y lógica de implantación en el espacio colonial, que se tradujo en un sistema de demarcaciones territoriales con la correspondiente jurisdiccionalidad político administrativa:

“...Dicha estructuración regional del territorio marcó una práctica no sólo a nivel jurisdiccional y/o administrativo sino que también originó una visión de carácter ideológico y conceptual en la que las tres “regiones” serán a partir de ese momento el referente alrededor del cual se ha continuado “entendiendo” y “leyendo” al país hasta el presente” (Ponce y Rodríguez, 2015: 4. Documento sin publicar).

Ahora bien, por sobre esta redistribución, jerarquización y ordenamientos sucesivos del territorio por parte del poder estatal, que han tenido que enfrentar y muchas veces confrontar a lo largo de su historia los pueblos y nacionalidades en nuestro país, medidas que por lo demás se tomaron siempre sin contar con la participación de quienes estaban directamente involucrados y que, en etapas más recientes, en el Ecuador se concretaron en procesos de reforma agraria que llevaron a límites extremos la desestructuración de la propiedad rural indígena⁶.

En consecuencia, el Ecuador está lejos de ser un espacio homogéneo, pues subsisten diferencias culturales, sociales, económicas y políticas que han terminado por incidir en la manera en que históricamente se ha producido dicha ocupación, diferencias que además se originan en la forma en que se asume la relación hombre-naturaleza y las modalidades de explotación de los

3. La encomienda constituía un instrumento de control del entorno rural indio, que le permitía a una persona -ya fuera ésta privada o jurídica- percibir los tributos de los indígenas en una región determinada, a cambio de protegerlos y educarlos en la fe cristiana, sin embargo, no le otorgaba a su beneficiario ningún tipo de propiedad sobre la tierra o de la mano de obra indígena. Dicho tributo se pagaba generalmente en especies y en algunos casos, en mano de obra. Por su parte las “reducciones” buscaban concentrar a la población indígena que en su gran mayoría se encontraba dispersa en los llamados “pueblos de indios”, lo que facilitaba en gran medida su evangelización y por supuesto también el cobro de tributos, así como el control censal de la población.

4. Realidad que con pocas variantes se ha mantenido hasta la actualidad, pues las ciudades siguen siendo las principales concentradoras de mano de obra (generalmente barata) proveniente de las zonas rurales y son las consumidoras por excelencia de la mayor parte de la producción agrícola que viene del campo.

5. El gobierno español organizó los nuevos territorios conquistados de América en Virreinos, Reales Audiencias, Gobernaciones y Corregimientos (Deler Gómez y Portais, 1983: 85). Los Virreinos eran instituciones que garantizaban y representaban al Rey de España en estas tierras. El territorio que conforma actualmente el Ecuador, fue designado como Real Audiencia en 1563, lo que si bien era una institución de tipo jurisdiccional siempre mantuvo autonomía administrativa, política y militar respecto al Virreinato del cual dependía (1563-1717 (Deler Gómez y Portais, 1983: 85).

6. De acuerdo con Santiago Kingman “...las reformas agrarias hicieron de la tierra una mercadería, retaceándola mediante la creación de cantones y parroquias” (Kingman, 2009: 56). Curiosamente entre las demandas todavía se sigue planteando como necesidad el control del reparto de tierras para contrarrestar el minifundio, es decir, estamos frente a un problema estructural que no ha sido resuelto.

recursos, aspectos ambos que tienen que ver directamente con las problemáticas de tenencia de la tierra y acceso a las fuentes de agua, las que fueron parte importante de la discusión al interior de los parlamentos provinciales, al momento de tratar sobre los derechos colectivos que les asisten.

En ese sentido, entre las demandas realizadas por los pueblos y nacionalidades a nivel nacional, una preocupación compartida por 15 de las 24 provincias fue, por ejemplo, la que tiene que ver con la generación de políticas públicas para la conservación, protección, reforestación de páramos, cuencas hídricas -de preferencia con árboles nativos-; así como la asignación de recursos para las comunidades a cargo de su cuidado; la generación de incentivos que motiven a esas comunidades guardianas a realizar dicha tarea; el cumplimiento del pago de las compensaciones ambientales pendientes estipuladas en los convenios con los programas Socio Bosque y Socio Páramo y la contaminación de ríos por actividades mineras, petroleras, y desecho de residuos químicos..

En relación a estos temas se planteó como necesidad imperativa, por ejemplo, exigir a los GAD la implementación de plantas de tratamiento de aguas residuales contaminadas por la producción minera; así como la aplicación de la ley competente; reforzar los controles de la tala de árboles y, en esa misma línea, desarrollar entre todos los actores campañas de sensibilización sobre la importancia de la conservación del agua. Así como buscar el fortalecimiento de los sistemas comunitarios de administración de la tierra y de las fuentes de agua, con miras a lograr el respeto a la autonomía, a las formas organizacionales y a los mecanismos internos de manejo de dichos recursos, con base en el derecho consuetudinario que les asiste a los pueblos y nacionalidades, el mismo que está consignado en el Art. 57 de la Constitución de la República pero que, en la práctica ha constituido sin duda una piedra de toque cuando se han enfrentado sobre esta cuestión, la visión estatal y la posición que defienden los pueblos y nacionalidades.

Ahora bien, se entiende que esta contradicción subsista aún por sobre el mandato constitucional vigente, si tomamos en cuenta que el proceso de construcción de un Estado plurinacional, afecta por sobre todo el "...modelo convencional tanto institucional como organizacional del Estado moderno, diseñado al calor del capitalismo y sus paradigmas occidentales de desarrollo y democracia" (Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, 2013: 2) y, en esa medida, de acuerdo con Quijano, "...no solo se trata de imaginarios o discursos que se traducen en "aparatos de poder y patrones disciplinarios" (...) sino también de formas concretas de subjetividad, modos de vida, estructuras de pensamiento y acciones incorporadas al habitus de los distintos grupos sociales" (Quijano, 2000. Citado en Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, 2013: 3).

Y es que cuando hablamos de las formas de tenencia de la tierra y del manejo de las fuentes de agua, entre los pueblos y nacionalidades del país, nos estamos enfrentando a una cosmovisión basada en una relación de mutua interdependencia entre la posesión de la tierra y el uso de los recursos que en ella se encuentran; y la supervivencia misma de dicha entidad cultural en términos no solo materiales sino también simbólicos.

De ahí que, aunque desde muchos puntos de vista pueden resultar inaplicables en términos de la normativa existente, no dejan de tener lógica las demandas planteadas en relación a la adjudicación y delegación de administración a los pueblos y nacionalidades,

de las circunscripciones territoriales declaradas como áreas protegidas o bosques protectores que estén dentro de sus territorios, con la coparticipación en dicha administración de la comunidad y el Estado; así como el garantizar el diseño del plan de tierras de pueblos y nacionalidades para aquellos que no poseen aún territorio; regular y normar los asentamientos de personas ajenas a los pueblos y nacionalidades dentro de los territorios comunales -problemática que al parecer resulta crítica en el caso de la nacionalidad Tsáchila-; desarrollar desde el Estado programas de rehabilitación de tierras erosionadas; eliminar el pago de impuestos a las comunidades guardianas del agua con fines agrícolas; y la regulación y control de concesiones mineras que afecten a territorios comunitarios; todas ellas medidas tendientes a restaurar y mantener ese vínculo de carácter vivencial entre la naturaleza, el entorno vital y el ser humano, que poseen estas sociedades.

Son muchas más y muy variadas las demandas presentadas por los pueblos y nacionalidades sobre este tema las que fueron condensadas en la Declaratoria Nacional; cabe, sin embargo, resaltar que la mayoría está atravesada por dos principios que se encuentran en la base misma de la concepción de un Estado garantista de derechos y tienen que ver con la igualdad y la equidad que todos los habitantes deben tener en relación al acceso, distribución y uso de los recursos -los que ciertamente no se circunscriben a las fuentes hídricas o a la tierra- principios que en un plano más profundo se relacionan con el derecho fundamental de todo ser humano a tener una vida plena y con calidad.

Desde ese punto de vista resulta, por decir lo menos, contradictorio que amparados como están bajo el mandato constitucional que en su Art. 57, numerales 4-8 y 11, hace referencia al derecho de los pueblos y nacionalidades a mantener la propiedad imprescriptible; a no ser desplazados de sus territorios comunitarios; a acceder al agua como derecho humano; a participar, administrar y mantener los recursos naturales que se encuentren en ellos; a promover sus prácticas de manejo de su entorno natural, entre otros; todavía se siga reclamando en el país por temas que históricamente deberían haber sido superados, tanto más si han sido abordados desde la institucionalidad a través de la creación de instancias normativas específicas, como son: la SENAGUA, las empresas municipales de administración del agua o la Secretaría Nacional de Tierras.

Entre esos temas pendientes -si nos atenemos a las demandas planteadas- se pueden mencionar, por ejemplo, la regularización de los procesos de titulación de tierra y territorios; la racionalización y redistribución de los recursos hídricos; o que en las comunas, comunidades y pueblos y nacionalidades donde se maneja el agua de riego en forma comunitaria se desplieguen políticas públicas tendientes a fortalecer, con base en la eficiencia administrativa y de servicio, la equidad en el reparto, la calidad del agua y el cuidado de las fuentes.

Todos ellos problemas cuya persistencia nos lleva a pensar que Escobar (1998) tiene razón cuando plantea que: "...el desarrollo no es sino una tuerca más dentro del proceso de colonización de la sociedad y "captura" de los pueblos originarios, por parte de los aparatos institucionales que expanden la modernidad y el capital" (Escobar, 1998. Citado en: Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos, 2013-2017, 2013: 3)

Otra problemática que generó discusión y expectativas entre los asistentes a los parlamentos provinciales, fue el control de la ampliación de la frontera agrícola y, en esa medida la necesidad que existe, desde su perspectiva, de generar una política pública que regule esta situación y respete los límites territoriales asignados a pueblos y nacionalidades, medidas que desde el punto

de vista de los parlamentarios se consideran indispensables para evitar la deforestación y la afectación de sus derechos, razón por la cual incluso una de las exigencias fue la prohibición expresa de otorgar escrituras a colonos cuando dichas transacciones involucren compra o venta de territorios ancestrales; al mismo tiempo se propuso la potenciación de alternativas de desarrollo agrícola que no afecten al ecosistema.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, estos planteamientos nos devuelven a la reflexión sobre la existencia -muchas veces enfrentada- de dos visiones o cosmovisiones en relación a la propiedad de la tierra y la explotación de los recursos: por un lado, aquella que visualiza a la naturaleza y a sus recursos como bienes de consumo y de capital y, por otro lado, la que incorpora el territorio en su estrategia de vida como un bien de subsistencia cultural que debe ser sostenible en el tiempo.

Discusión por demás inacabada si tomamos en cuenta que si bien la Constitución Política del Estado ecuatoriano (2008), reconoce a más de los derechos fundamentales de los individuos, los derechos de la naturaleza, lo que en palabras de Sagrebelsky implica: "...poner límites a la desmesura extractivista; la reparación integral, el principio de prevalencia de protección ambiental y la imprescriptibilidad del delito ambiental, en función de reivindicar las relaciones armónicas entre seres humanos y naturaleza" (Sagrebelsky, 1997. Citado en: Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos, 2013.2017, 2017: 7), dicha concepción a todas luces no está alineada aún con la experiencia que sobre la materia tienen los pueblos y nacionalidades, lo que se visualiza claramente en las demandas recogidas.

Por lo mismo, no sorprende que en los parlamentos se haya evidenciado reiteradamente la inconsistencia existente entre el enunciado y la normativa vigente y su aplicabilidad y aterrizaje en la realidad que viven estos sectores. Se entiende entonces por qué con solo dos excepciones (Cañar y Zamora) todas las provincias coincidieran en exigir ya sea la aplicación y el seguimiento o la reforma y/o derogación de una larga lista de normativas vigentes que están incorporadas en el marco jurídico del Estado y entre las que se encuentra incluso la propia Constitución de la República, así como la aprobación y expedición de nuevos proyectos de ley, que los representantes de los pueblos y nacionalidades los asumen como imperativos frente a los vacíos que presenta la normativa actual⁷.

Constancia de dichas inconsistencias entre la normativa existente y la realidad en territorio, constituyen precisamente algunas de las demandas recogidas durante los parlamentos: aplicación del derecho a la consulta previa, libre e informada y con carácter vinculante, en los planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables, que se encuentran en territorios de los pueblos y nacionalidades y que los afectan ambiental y culturalmente, como son las concesiones mineras y/o petroleras; aplicación de normativa sobre reparación de las fuentes de agua a la que están obligadas por ley las empresas e instituciones.

Así mismo, garantizar el derecho ciudadano a gozar de la calidad de vida que estipula el buen vivir; cumplimiento por parte de los GAD de lo que establece el COOTAD en beneficio de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades; que los PDOT se socialicen y cuenten con participación y veeduría ciudadana; que en el caso de la provincia de Galápagos -con base en la LOREG- se aplique un control estricto de la inmigración hacia las islas y se dé cumplimiento al porcentaje de asignación de pasajes aéreos y fijación de tarifa única para residentes; que se efectivice la devolución de la gestión del agua a las comunidades (Decreto

7. Aplicación, seguimiento, reforma o derogación de normativa vigente: Art. 57 y 171 de la Constitución, Ley Forestal, Ley de Minas, ARCOM, PDOT, LOREG, programa socio páramo y socio bosque, Ley de Aguas, Ley de Parques y Reservas Naturales, Reforma Agraria, Decreto 031 del 22-08-2017. Aprobación de nuevos proyectos de ley: Ley de Tierras, Régimen de Comunas, Ley de Comunas, Decenio Pueblo Afroecuatoriano, Ley de Defensa del Territorio de la Nacionalidad Cofán, Mesa Diplomacia Verde - Ministerio del Ambiente.



Representantes afroecuatorianas y kichwas trabajan en conjunto en el Parlamento Provincial de Cotopaxi.



En el Parlamento de Pueblos y Nacionalidades de los Ríos, representantes LGBTI del pueblo Montuvio trabajan en conjunto con funcionarios del CNE.

031, agosto 2017). Igualmente, que se aplique la normativa vigente para prevenir la contaminación de las fuentes de agua y la plataforma marina costera, por efectos de las actividades de explotación minera y petrolera.

Estas demandas nos permiten constatar que la existencia per sé de un marco jurídico no necesariamente significa que esté siendo aplicado, ni que esté respondiendo a los principios bajo los cuales fue concebido.

Como parte del eje temático de discusión acerca del acceso a la tierra y manejo de las fuentes de agua, un tema crucial sin duda fue el relativo a la Circunscripciones Territoriales Indígenas – CTI, el que también guarda relación con la ampliación de la frontera agrícola y el proceso de “modernización” capitalista en el que ingresó el país desde las últimas décadas del siglo pasado. Al respecto cabe recordar, lo señalado en la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (2013), y es que en los años 70 y 80, estimulada por el boom petrolero que vivía el país en ese entonces, desde el Estado se impulsó “...una agresiva política colonizadora a través del Desarrollo Rural Integral (DRI), que afectó territorios indígenas y afroecuatorianos, en la Amazonía y en la Costa, causando la resistencia de los pueblos que reclamaban la defensa y respeto a sus espacios y formas de vida, así como el reconocimiento de su ancestralidad y diferencia” (2013: 8).

Desde entonces, los “vientos modernizadores” no han dejado de soplar y de afectar directamente al sector rural del país y en ese contexto también a las comunidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montuvios. La red vial a nivel nacional se amplió notablemente incorporando al “desarrollo” a amplios territorios que hasta el momento se encontraban en condiciones de difícil acceso; se expandió por doquier la agroindustria y comenzaron a prevalecer los monocultivos por sobre las formas tradicionales de explotación agrícola. Empresas agrícolas centradas en productos icónicos como el banano, la caña de azúcar, la palma africana y la soya, hacen tabla rasa de los pequeños y medianos agricultores. La explotación petrolera iniciada en los años setenta y en la última época también la industria minera, asentadas especialmente en la Amazonía pero aunque de manera más restringida también en la Costa y en la Sierra, sin duda son dos grandes factores que han transformado la realidad de los pueblos y nacionalidades asentados en dichos territorios.

De ahí que, conceptos tales como tierra y territorialidad hayan adquirido en las últimas décadas una relevancia especial en el contexto de las luchas reivindicativas de los pueblos y las nacionalidades indígenas afectados por estos procesos, y nos remiten además a otros principios fundamentales como son la autodeterminación y la autonomía, ambos consignados como parte de los derechos colectivos en la Carta Política del país, del 2008.

En el Art 13 del Convenio No. 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales), del cual el Ecuador es país suscribiente, reza así:

“..Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna u otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (OIT, 1989).

Es en este contexto en el que deben situarse las demandas planteadas por los pueblos y nacionalidades en relación a las circunscripciones territoriales indígenas, las que en su parte más sustancial se centraron en temas como: la necesidad de su regularización y delimitación mediante mapeo georeferenciado, para viabilizar la ejecución del Art. 57, numeral 12 de la Constitución; la ampliación a todos los pueblos y nacionalidades, del ámbito de aplicación de la propuesta de ley de defensa del territorio presentada por la nacionalidad cofán; y la asignación, mediante acuerdos interinstitucionales entre el Ministerio de Ambiente y los GAD provinciales, de espacios territoriales para la nacionalidad awá.

Vale decir, que esta última demanda adquiere mayor vigencia si se dimensiona la importancia sustancial que tiene el territorio para la sobrevivencia cultural de un pueblo; consideración que resulta igualmente útil para efectos de entender también la demanda que en este mismo sentido se hizo, de asignar legalmente circunscripciones territoriales comunales para el pueblo afroecuatoriano o verificar la validez del documento colonial, que data de 1730 y que le otorgó la propiedad sobre sus tierras a la comuna Pasto, La Libertad, en la provincia del Carchi.

Para cerrar este acápite, transcribimos una cita de Cabrero que creemos resume bien la relación simbiótica que mantienen los pueblos ancestrales con su territorio:

“...la tierra es vida, el espacio donde se despliega la cultura (jamás alienada de la naturaleza) y el vínculo entre los ancestros, los que hoy están en esta dimensión y los que han de venir” (Cabrero, 2009: 51).

4. Producción agropecuaria y desarrollo productivo

En relación a la producción agropecuaria y el desarrollo productivo, los asistentes a los parlamentos priorizaron temas concernientes a la soberanía y seguridad alimentaria; el fomento al desarrollo productivo y políticas de incentivo a la actividad agropecuaria; capacitación y seguridad y adjudicación de terrenos baldíos.

La Carta Magna en su Art. 334, numeral 4 establece: “Desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria...”. Alineados con este mandato, los parlamentarios demandan la creación de comisiones de trabajo responsables del manejo de: semillas, agua y saberes ancestrales, las que deberían responder a una política de soberanía alimentaria que impulse la economía popular y solidaria.

El Estado ecuatoriano en la Constitución del 2008 garantiza la biodiversidad, según se consigna en su Art. 401 que reza:

“...se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y solo en el caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República, y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados”.

Sin embargo, a pesar de existir este mandato constitucional, si nos atenemos a las demandas planteadas en los parlamentos provinciales, hay una escasa aplicación de la normativa vigente en relación al mantenimiento de la biodiversidad. Al parecer, persisten inconsistencias en su cumplimiento desde las mismas instituciones públicas encargadas del sector y es así que 10 de los 24 parlamentos proponen generar estrategias para el control efectivo del ingreso al país de semillas y productos transgénicos. En esa misma línea, solicitan que exista fiscalización y control en la utilización de agroquímicos usados en la fumigación en zonas agrícolas. Igualmente, para alcanzar sus objetivos de fortalecer la biodiversidad y la soberanía alimentaria del país e incrementar su economía, los pueblos y nacionalidades proponen mejorar la producción agrícola comunitaria, contando con el apoyo estatal para implementar huertos botánicos/orgánicos y medicinales, con manejo familiar y/o escolar.

Ahora bien, cabe diferenciar en este punto entre economía privada, popular o solidaria y la de carácter público, distinción que no se da tanto en los instrumentos o medios que utilizan, sino en los fines que persiguen; en este sentido unas se inclinarán con más dominio hacia la acumulación con base a la maximización de la ganancia, mientras otras lo harán hacia lograr la subsistencia o a garantizar la reproducción vital tanto de seres humanos como de la naturaleza (Sánchez, 2016).

En algunas de las provincias, los parlamentarios manifestaron su preocupación por la falta de apoyo que existe desde la institucionalidad pública, para garantizar el derecho de las personas a la seguridad alimentaria a través de la utilización de semillas nativas, abono orgánico y el mantenimiento de la agro-diversidad. En este sentido, sus demandas se relacionaron también con la búsqueda de métodos que permitan el control de plagas y una estricta aplicación de normas de salubridad en la transportación de productos. Para ello, se considera como una necesidad el desarrollo de estrategias que contrarresten el comercio corporativo y el régimen alimentario actual, así como encauzar los sistemas alimentarios agrícolas, pastoriles y pesqueros para que sean gestionados por productores locales, fortaleciendo la economía popular y solidaria.

Retomamos lo señalado por Sánchez respecto a este tema: "...la economía popular está vista como más cercana al capitalismo impregnada por la individualidad de sus actores, mientras que la economía solidaria está atada a las estructuras colectivas organizadas o asociadas, que realizan una actividad económica de manera colectiva y bajo los principios de solidaridad" (Sánchez 2016: 104)

Al respecto, cabe destacar que en el país se inicia un proceso de cambio de la matriz productiva a partir del 2008, el que respondía a los objetivos del Buen Vivir; en este sentido entonces es pertinente referirnos a lo estipulado en el Plan Nacional del Buen Vivir, en su objetivo No. 8: "...para restablecer equilibrios de poder globales, desarrollar cadenas productivas y fomentar la soberanía de nuestros pueblos; el cambio del espectro productivo nacional a través de la transformación de la matriz productiva en que confluyan nuevas políticas para el estímulo de la producción local, la diversificación de la economía y una inserción inteligente en la economía mundial" (Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. Objetivo 8).

Vemos como en esta visión se retoma de alguna manera la concepción ancestral de los pueblos y nacionalidades, los que amparados bajo el *sumak kausay* o buen vivir, han influido sobre su entorno natural desde una perspectiva que está determinada por la cultura y en la que las técnicas agrícolas tradicionales responden a la manera en que cada pueblo ha establecido su relación con el entorno y con las fuentes de subsistencia que éste le provee.



Parlamentarios de la nacionalidad Achuar dialogan en su lengua nativa y dan la bienvenida a los participantes de la provincia de Morona Santiago.



Prueba de ello es el planteamiento hecho durante los parlamentos provinciales, los que se enfocaron en fortalecer la implementación de espacios de intercambio de saberes y de comercialización de productos orgánicos a nivel provincial y nacional; así como fomentar las prácticas tradicionales de agricultura y pesca y tener la potestad de decidir sobre su sistema alimentario y productivo, buscando que éste esté basado en alimentos culturalmente adecuados, accesibles y producidos de forma sostenible y ecológica.

En relación a este tema, el Decreto Presidencial No. 757 del 2015, en su Art 3, numeral 3 dictamina: "...establecer y diseñar programas y proyectos que permitan fomentar el desarrollo productivo de la economía popular, solidaria y comunitaria"; responsabilidad que debe ser asumida por el Consejo Sectorial de la Producción, en articulación con el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones.

Es decir, efectivamente existen políticas inclusivas de desarrollo productivo pero su aplicabilidad y puesta en marcha por lo visto está muy lejos de la realidad: es así que los sectores rurales, en su mayoría, a través de los representantes a los parlamentos siguen demandando una adecuada aplicación de políticas públicas orientadas al fomento al desarrollo productivo, así como políticas de incentivo a la actividad agropecuaria y de pesca artesanal. Complementariamente se planteó también ampliar el acceso a créditos preferenciales para pueblos y nacionalidades, con especial énfasis hacia los jóvenes, mediante convenios entre banca pública y privada; y diseñar una propuesta de ley que proteja y reconozca las cajas de ahorro y la creación de bancos; también se demandó la instalación de plantas agroindustriales y de microempresas comunitarias, con la debida capacitación y conformadas por los miembros de pueblos y nacionalidades.

En este mismo sentido, otra inquietud planteada por los parlamentarios tenía que ver con la sostenibilidad para gestionar su propio desarrollo; es así que en temas como la agricultura y la pesca artesanal, que son actividades tradicionales vinculadas al ambiente, a su cultura y al entorno social, la preocupación de los pueblos y nacionalidades se centró en el riesgo al que están expuestos los productores para lo cual se propuso -con miras a fortalecer su desarrollo personal, familiar y comunal- la creación de una instancia intersectorial que regule permanentemente el precio de los productos en los mercados y, además, que se generen mecanismos de incentivos tributarios para las actividades agropecuarias y pesca artesanal, dando mayor énfasis a las políticas públicas relativas a la caficultura, por ser el café uno de los productos emblemáticos del Ecuador.

Se consideró imperativo también generar convenios con las diferentes universidades para que los estudiantes a nivel nacional obligatoriamente realicen pasantías con los productores de pueblos y nacionalidades.

Así mismo, en la eventual ocurrencia de desastres naturales como heladas, lanchas o sequías, fenómenos que ocasionan pérdidas parciales o totales de los cultivos, la demanda fue que el Estado garantice la recuperación de la inversión, amparados también en lo que estipula la Carta Magna vigente "...El Estado protegerá a las persona, las colectividades y la naturaleza frente a los efectos negativos de los desastres de origen natural o antrópico, mediante la prevención ante el riesgo, la mitigación de desastres, la recuperación y mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y ambientales, con el objetivo de minimizar la condición de vulnerabilidad" (Constitución 2008, Art 389). De igual manera, se propuso que la dotación de insumos, equipamiento y asesoría técnica para el sector agrario se lo realice con base en las necesidades reales de los agricultores, con miras a que respondan a una propuesta de soberanía alimentaria y su distribución se haga a través de las organizaciones constituidas del gremio agricultor.

Dentro de los principios normativos que rigen la actividad turística comunitaria a nivel nacional, se señala que entre los objetivos del sector está fomentar: "...La iniciativa y participación comunitaria indígena, campesina, montuvia o afro ecuatoriana, con su cultura y tradiciones, preservando su identidad, protegiendo su ecosistema y participando en la prestación de servicios turísticos, en los términos previstos en esta Ley y sus reglamentos" (Ley de Turismo Art. 3, literal e). Es decir, vemos de nuevo que desde la institucionalidad se ha planteado efectivamente como uno de los objetivos de la política pública en esta área el fomentar el desarrollo del turismo comunitario, sin embargo, parecería que éste no se ha cumplido a cabalidad, pues de lo contrario no tendría sentido que los parlamentarios demanden que desde la institucionalidad se apoye al desarrollo del turismo comunitario de pueblos y nacionalidades, como una estrategia para promover el progreso, articulando el medio ambiente, la agricultura y el turismo; apoyo que debería contar con la capacitación y certificación respectivas del SECAP. En el mismo sentido, se demandó también la creación de un ente estatal que esté a cargo de la planificación, implementación y ejecución de los proyectos en este campo.

Es evidente que para alcanzar un desarrollo sustentable de los pueblos y nacionalidades, es indispensable que éstos cuenten con capacitación oportuna y eficaz que les permita lograr una debida especialización y actualización, tanto en lo que tiene que ver con la producción agropecuaria como con el desarrollo productivo en general, como una manera de fortalecer el crecimiento económico, conservar los recursos naturales y elevar los niveles de producción. Es así, entonces, que varios de los asistentes a los diferentes parlamentos demandaron tener instrucción en temas agrícolas y emprendimientos productivos, proceso educativo que debería reconocer las capacidades propias de cada comunidad y contar con apoyo presupuestario y logístico.

Como último eje en el tema de desarrollo productivo, una de las provincias planteó la necesidad de que desde la institucionalidad local se entreguen los terrenos que se encuentren abandonados o baldíos, que sean de propiedad pública, y se distribuyan entre personas de los pueblos y nacionalidades, especialmente entre quienes se encuentran en los quintiles más bajos de pobreza o viven en zonas de riesgo, con especial consideración de las mujeres que son jefas de hogar; todo ello con la finalidad de que los destinen a proyectos agrícolas.

En relación a esta última, cabe decir que si bien resulta actualmente una exigencia poco viable, debido sobre todo a la inexistencia de tierras baldías en la mayoría de las circunscripciones provinciales, esta aspiración no deja de tener una justificación que está anclada en la historia, pues según lo señalan Báez, Ospina y Ramón (2004), en las primeras décadas de la República, los municipios tenían amplias facultades de autogobierno, lo que les permitió normar las actividades al interior de dichos espacios y crear la figura de "el común" para referirse a los territorios de los pueblos; se declaró además a las entidades municipales como dueños legales de todos los bienes, rentas y obras públicas que se encontraban dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Fue así que, amparados en dicha condición, algunos municipios procedieron a aplicar el mecanismo de declarar a ciertos predios como tierras de "reversión" -es decir, que debían volver a la posesión del ente municipal- medida que se ejecutó, sobre todo, en aquellos pueblos que en el pasado habían sido "reducciones de indios" los que, contrariamente a lo que podría argumentarse en el sentido de que se trataba de tierras "sin dueño", en algunos ocasiones, tenían incluso títulos o concesiones hechas directamente por la Corona española, como fue el caso, por ejemplo, Catacocha, la cabecera cantonal de Paltas, en Loja, espacio en el que el municipio cantonal, al parecer tenía especial interés de intervenir; todo ello bajo el pretexto de que no estaban siendo utilizadas por los indios (Báez, Ospina y Ramón, 2004:1 50)⁸.

8. Entre las demandas hechas por los pueblos y nacionalidades de Carchi, consta la de la Comuna Pasto-La Esperanza, respecto a la verificación de la validez legal de un documento otorgado por la Corona española, fechado en el año 1730, que le confiere la propiedad sobre sus tierras.

de sus respectivas comunidades pues, el contar con este beneficio, les posibilitaría a los pueblos y nacionalidades asentados en estos territorios, por ejemplo, sacar oportunamente al mercado los productos que cultivan, actividad que en la mayoría de casos es la fuente básica de su subsistencia¹¹.

En este sentido, a continuación transcribimos algunas de las demandas planteadas por los pueblos y nacionalidades, que traducen claramente las deficiencias que en el tema de viabilidad y transporte todavía afrontan algunas provincias como, por ejemplo, Orellana cuyos requerimientos nos llevan a reflexionar no sólo sobre la ausencia evidenciada de una red vial de comunicación interna, servicio que por lo demás debería ser considerado co-sustancial a la provisión indispensable de las condiciones básicas de subsistencia que cualquier segmento poblacional debe tener, sino también sobre la condición de inequidad en la que vive gran parte de los habitantes del país, más aún si, como es el caso de Orellana, es uno de los territorios que mayor aporta a las arcas del Estado, como resultado de la explotación de los recursos petroleros que se encuentran en su subsuelo:

“...que desde los gobiernos central y local, se trabaje en coordinación para abastecer de vías integrales y construcción de puentes; que parte de la riqueza económica generada de la provincia sea invertida en la infraestructura vial, transporte público, fluvial, terrestre e inclusive aéreo, necesario para la movilización de la población de la provincia; que la institucionalidad pública garantice la construcción de vías para evacuación de material pétreo que se encuentran en los territorios de las comunidades, con el debido otorgamiento de licencias; y por último, que a las comunidades se les facilite la creación de compañías de transportes terrestres y fluviales comunitarios que cubran rutas dentro de sus territorios” 12. (Declaratoria Provincial de Demandas y Propuestas. Provincia de Orellana. 2017: 3).

Cabe destacar que los representantes de los pueblos y nacionalidades son conscientes de la existencia de normativas en materia de vialidad y transporte, pero también evidencian la falta de aplicación de la misma pues, como se aprecia en el párrafo anterior, las deficiencias en viabilidad siguen siendo un tema absolutamente vigente entre estos sectores y continúan concitando la exigencia ciudadana de su ejecución, realidad que rebasa el hecho cierto de la existencia -entre otros cuerpos normativos vigentes- del mandato constitucional sobre la materia, el que estipula que:

“...El Estado garantizará la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza, la promoción del transporte público masivo y la adopción de una política de tarifas diferenciadas de transporte serán prioritarias. El Estado regulará el transporte terrestre, aéreo y acuático y las actividades aeroportuarias y portuarias” (Constitución 2008, Art. 394).

Así mismo, en el Boletín de la SENPLADES, del 15 de agosto del 2013, refiriéndose a la participación de la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir, se menciona expresamente como prioridad del país el desarrollo territorial, señalando que éste posee como principal objetivo “...cerrar brechas entre territorios en términos de servicios públicos y de ejercicio de derechos” (SENPLADES, 2013).

11. Contar con carreteras transitables en las áreas rurales tiene un impacto que va más allá de mejorar el transporte de los productos agrícolas, pues significa ciertamente tener un mejor acceso a los mercados, pero también a las escuelas, u otras New Roman" wrcs="Times New Roman"/>

En este punto, más allá de puntualizar la obligatoriedad de parte del Estado de proveer de servicios públicos a la población, con miras al cumplimiento de los derechos que les asisten a todos los ciudadanos, interesa finalmente introducir una breve reflexión que tiene que ver precisamente con el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades y la afectación que éstos pudieran sufrir, derivada de la aplicación de políticas públicas orientadas a brindar a dichos sectores el ansiado “desarrollo” y el “mejoramiento de sus condiciones de vida”. Francisco Peregil, escribió en el Diario El País/Madrid (23/02/2009) lo siguiente:

“Sobrevivieron a la llegada de Colón, a las enfermedades de Europa, a los dictadores, a la United Fruit Company y a la fiebre del caucho. Pero las prospecciones petrolíferas, las empresas madereras y los cultivos de soja no sólo les han espantado la caza sino que los han espantado a ellos mismos: pueblos enteros de nativos obligados a vivir cada vez más lejos de donde siempre estuvieron” (Citado por Real, 2009: 2).

Ciertamente, lo que impacta de esta nota periodística no es tanto el tono apocalíptico que adopta, sino el enorme contenido de verdad que tiene. En nuestro país, entre muchos otros ejemplos, basta recordar el repliegue territorial al que se han visto obligados los pueblos “no contactados” como los tagaeri y los taromenane, sobre cuya situación actual cabría preguntarse: ¿en qué medida su auto aislamiento en las profundidades de la selva sigue respondiendo únicamente a sus principios culturales y cosmovisión, o se ha convertido también en una estrategia de supervivencia frente al avance dentro de sus territorios ancestrales de la oleada “civilizadora”?

Es decir, cuando hablamos de penetración vial, de puentes y carreteras, de planes habitacionales, de comunicación y de tecnologías de la comunicación, entre otros “avances” que se pueden implementar para mejorar la calidad de vida de los pueblos y nacionalidades, más vale interrogarse igualmente sobre el impacto que estas políticas de desarrollo podrían tener en sus sistemas naturales y sociales, así como cuál será la capacidad de resiliencia y de adaptación al cambio que estos hayan podido generar, para no afectar de manera definitiva sus núcleos culturales y colocarlos en una situación de mayor vulnerabilidad que la que tenían antes de la intervención estatal.

No se trata por supuesto de dejar sin atención a sus legítimas demandas, sino de precautelar que cualquier aproximación en este sentido se haga necesariamente despojándose de cualquier intencionalidad de integración o asimilación a racionalidades y lógicas culturales externas, y se desarrolle bajo el principio del respeto a los derechos colectivos que les asisten, contando siempre con la participación activa de los pueblos involucrados.

Referencias

- Báez, Sara, Pablo Ospina y Galo Ramón Valarezo (2004). Una breve historia del Estado Ecuatoriano. En: Desarrollo local con énfasis en la gestión de los recursos naturales. Quito. Coordinación IEE/CAMAREN.
- Biglia, B., & San-Martín, C. (2007). Estado wonderbra: entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género. Barcelona. Virus Editorial.
- Deler, Jean Paul, Nelson Gómez y Michel Portais (1983). El manejo del espacio en el Ecuador. Quito. Ed. Centro Ecuatoriano de Investigación Geográfica.
- Ely Yamin, Alicia, Coord. (2006). Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta. México. Ed. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo / Plaza y Valdés Editores.
- Llorent García, Vicente (s/a). La identidad cultural indígena. La educación antes la diversidad social mexicana. Sevilla. Ed. Universidad de Sevilla.
- Martínez, Diego y Patrick Clark. Coordinadores (2015) Desarrollo territorial en Ecuador. Situación actual y perspectiva. En: Serie Territorio en Debate. No. 1. Quito. Ed. CONGOPE / Abya Yala.
- Rapoport, Amos (2003). Cultura, arquitectura y diseño. En: Architectonics. Mind, Land and Society. Ed. Universidad Politécnica de Cataluña.
- Real López, Byron (2009). Derechos colectivos. Desarrollo y vulnerabilización de los pueblos tradicionales. Publicado en: Los derechos colectivos. Hacia una efectiva comprensión y protección. Quito. Ed. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Ecuador.
- Sánchez Patricio (2016). Fomento de la economía popular y solidaria desde el Estado: principios y desafíos en la experiencia del Ecuador. Quito. Tesis de Maestría en Economía Social y Solidaria 2014-1016. IAEN.
- Varios autores (2009). 1er Foro Internacional "Hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural". Quito. Ed. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana y Ministerio Coordinador de Patrimonio.

Documentos, normativas y leyes

- Acuerdo Ministerial 16. Registro Oficial # 154 del 19 de marzo del 2010. Estado: Vigente.
- Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013-2017. (2013). Extracto. CODAE, CODEPMOC, CODEMPE. Apoyo técnico de SENPLADES.
- Constitución de la República del Ecuador (1998).
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Convenio No. 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales).
- Declaratoria Nacional sobre Demandas y Propuestas de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador. Parlamento de Pueblos y Nacionalidades por un Estado Intercultural y Plurinacional (2017). Quito. Consejo Nacional Electoral.
- Ley 97. Registro Oficial Suplemento 733 del 27 de diciembre del 2002 Última modificación: 29 de diciembre del 2014. Estado: Vigente
- Ley de Turismo del Ecuador (Modificación 29 de diciembre del 2014)
- Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (Ecuador / 2007)

Internet

<http://www.elcomercio.com/actualidad/personas-alfabetizado-ecuador-educacion.html>

Consultado el 23 de octubre del 2017.

http://www.oei.es/cultura/diversidad_cultura.htm

Giménez, Gilberto (2003). "La cultura como identidad y la identidad como cultura". UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. México.

Consultado el 24 de abril del 2017.

[http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/webinec/Estudios%20e%20Investigaciones/Pobreza y desigualdad/7.Reporte](http://www.ecuadorencifras.gob.ec//documentos/webinec/Estudios%20e%20Investigaciones/Pobreza%20y%20desigualdad/7.Reporte)

Rojas Báez, Diego y Roberto Castillo (s/a). Reducción de la pobreza rural en Ecuador. Un análisis de actividades generadoras de ingresos. Consultado el 26 de octubre de 2017

http://www.ecuadorencifras.gob.ec/wpcontent/descargas/Presentaciones/capitulo_educacion_censo_poblacion_vivienda.pdf

Resultados del Censo 2010 de población y vivienda en el Ecuador El Censo informa: Educación. Consultado el 5 de noviembre del 2017

[http://www.todaunavida.gob.ec/objetivos-y-metas/.](http://www.todaunavida.gob.ec/objetivos-y-metas/)

Consultado el 26 de octubre de 2017

<http://www.planificacion.gob.ec/desarrollo-territorial-es-una-prioridad-del-ecuador/>

Boletín SENPLADES, 15 de agosto del 2013 referente a la participación de la Subsecretaría General de Planificación para el Buen Vivir, en cumbre CEPAL.

Consultado el 27 de octubre de 2017



El Parlamento Provincial de Tungurahua contó con la participación de representantes de la nacionalidad Kichwa.



Parlamentarios de la nacionalidad Kichwa participaron en el Parlamento de Pueblos y Nacionalidades en Pichincha.

Eje Temático 2: Marco Jurídico del Estado Ecuatoriano y su relación con los Marcos Regulatorios Internos de los Pueblos y Nacionalidades

Por: Amparo Ponce Alvarado y Patricia Balseca Veloz

En todos países y/o territorios del mundo en donde se asientan sociedades étnica y culturalmente diversas, existen por ende diferencias en las formas de organización social que éstas adoptan, así como en la manera cómo se relacionan con la naturaleza y su entorno, en las prácticas culinarias que mantienen, en el idioma que hablan y los mecanismos a través de los cuales interactúan con el resto de grupos culturales.

Si bien esta parecería constituir una regla universal que se aplica por igual y sin distinciones a muchas realidades, casi con el mismo carácter universal resulta que cuando en este inter relacionamiento están involucrados pueblos y nacionalidades indígenas, estos se encuentran normalmente en situación de subordinación, aislamiento o exclusión y, por lo general, también están sujetos a marcos normativos y/o formas de resolución de conflictos que les son ajenas y les han sido impuestas por los grupos dominantes.

El continente americano y por ende el Ecuador no es la excepción. A partir del hecho colonial, los pueblos indígenas americanos y las poblaciones africanas, que fueron traídas a estos territorios como mano de obra esclava, vieron subsumidas sus propias instituciones y formas de organización social, política y económica por las que impuso la corona española, formas de dominación que, vale decir, en no pocas ocasiones incorporaron incluso en su estructura organizativa algunas instituciones locales como fue, por ejemplo, la cooptación de la figura del cacique indígena para el cobro de tributos.

Con el surgimiento de la República y el establecimiento del Estado-nación como nueva forma de estructuración de los antiguos territorios coloniales, la realidad de los pueblos y nacionalidades no cambió mayormente y, en muchos sentidos, incluso se agravó puesto que al ser incorporados sin distinción dentro de la nueva categoría universal de "ciudadanos", se vieron avocados a adaptarse obligatoriamente a nuevas formas normativas y mecanismos de regulación, orientados a consolidar el aparato estatal pero que, desde el punto de vista de las poblaciones ancestrales, no eran más que otra forma de dominación y/o de superposición de una manera distinta a la propia de ejercer el poder.

Es desde esta perspectiva que debe abordarse el análisis de los marcos regulatorios actuales del Estado frente a los mecanismos internos de regulación de las relaciones sociales que mantienen los pueblos y nacionalidades indígenas del país. Vale decir que en relación a este tema, entre las demandas planteadas durante los parlamentos provinciales, en la presente sección se topan

temas tales como: mecanismos internos de seguridad; transversalización del principio de interculturalidad en el marco jurídico del Estado; participación y poder de decisión de los pueblos y nacionalidades en definición de marcos legales y como parte de dicho marco jurídico, la violencia de género vista como una problemática que afecta por igual a población no indígena e indígenas y a sectores rurales y urbanos.

1. Justicia Indígena

Ximena Ron (2015), inicia su trabajo de tesis de maestría planteándose una pregunta que, de alguna manera, se sitúa en la base de la reflexión que nos ocupa cuando revisamos las demandas y propuestas presentadas por los asistentes a los parlamentos provinciales; esta es: "... ¿cómo pueden conciliarse las tensiones que se producen en la interrelación de sistemas jurídicos culturalmente diversos?" (Ron, 2015: 9), más aún si, como bien lo anota la autora, cuando hablamos de justicia estatal y justicia indígena estamos hablando de dos formas distintas de resolución de conflictos que responden a su vez a dos cosmovisiones diferentes (Ron, 2015)¹³.

Y es que cualquier aproximación al tema de la justicia indígena tiene necesariamente que partir de la aceptación de la coexistencia de entidades culturales diversas al interior del territorio ecuatoriano, realidad que fue reconocida oficialmente en el año 1998 y consignada en la Carta Magna de entonces, como uno de los principios rectores del Estado ecuatoriano que declaraba al Ecuador como un "Estado pluricultural y multiétnico (Art. 1).

La carta política de 1998, en su (Art 83) aceptaba además la existencia de culturas distintas a la cultura de la sociedad mayoritaria; garantizaba el ejercicio de derechos especiales a los pueblos indígenas y afros (Art.84) y, por primera vez en la historia del país, reconocía las funciones jurisdiccionales de los pueblos indígenas (Art. 191) "siempre que no atenten contra la Constitución, los derechos humanos, la ley y el orden público" (Constitución de la República del Ecuador-1998. Citada en Ron, 2015:24).

Diez años más tarde, la Constitución política promulgada en Montecristi en el año 2008, avanza un paso más allá en dicho reconocimiento y declara al Ecuador como Estado plurinacional e intercultural (Art.1); más importante aún, incorpora nuevos derechos para los pueblos afroecuatoriano y montuvio y las nacionalidades indígenas, entre ellos, les reconoce el derecho a constituir circunscripciones territoriales con miras a preservar su cultura y, además, ratifica la pluralidad jurídica del país, otorgándoles reconocimiento explícito a las autoridades indígenas con base en sus tradiciones ancestrales y su "derecho propio", jurisdiccionalidad que establece a sus territorios como ámbitos de ejecución.

Dicha declaración mantiene las mismas limitaciones al marco normativo jurídico indígena, que estipulaba la Constitución de 1998, al proponer su reconocimiento y aplicación siempre que no sean contrarios a la Constitución y los derechos humanos. Adicionalmente, incorpora una instancia de control de constitucionalidad de las decisiones de la justicia indígena, jurisdicción que se otorga a la Corte Constitucional.

Vale decir que en términos generales, el tema relativo a los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afro de esta parte del continente, si bien no de manera recurrente, sí parece haber constituido eventualmente un asunto que ocupó a algunos pensadores coloniales. Es así que Ron (2015) nos refiere como, ya en 1511, en la isla Española, el dominico Antonio de Montesinos, frente al

13. La justicia indígena busca principalmente proteger las relaciones armoniosas de la comunidad; "recuperar el equilibrio roto entre los seres humanos"; mientras que la justicia estatal, por el contrario, tiene como propósito mantener el orden social y administrar justicia (Ron, 2015:30).

atropello de sus derechos del que estaban siendo víctimas los indígenas por parte de los encomenderos, emprende una acalorada defensa de los primeros y en contra de las “crueldades europeas” de la época¹⁴.

Cabe destacar que en su arenga Montesinos -quizás incluso sin proponérselo- alude a uno de los fundamentos de la lucha actual de los pueblos y nacionalidades en la consecución de sus derechos colectivos y es el referido al reconocimiento de la propiedad de sus territorios, derecho que -como ya se ha indicado- está relacionado directamente con la jurisdiccional del sistema de justicia indígena, al ser precisamente el ámbito territorial una de las condicionantes que establece la Constitución actual para su ejecutabilidad.

Ahora bien, antes de avanzar en el tema cabe sin duda definir primeramente qué se entiende por justicia indígena. En palabras de Durán (2014), se trata de “...un sistema de elementos, disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos de los pueblos indígenas para acceder a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, teniendo como base los usos, costumbres y tradiciones de su comunidad; y restablecer el orden y la paz social” (Durán, 2014: 6). Es decir, estaríamos frente a cuerpos normativos propios de las nacionalidades indígenas, cuya vigencia se asienta en prácticas de origen consuetudinario socialmente aceptadas, las que están incorporadas en la vida cotidiana de las personas y se expresan como formas de convivencia social y de ejercicio permanente de valores y principios.

Marcos normativos que en la Constitución del 2008 son reconocidos por el Estado¹⁵, para lo cual se establece en el Art 171, lo siguiente:

“...las autoridades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales con base a sus tradiciones ancestrales y su derecho propio dentro del ámbito territorial, garantizando la participación y decisión de las mujeres, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de los conflictos internos y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos y garantizados en instrumentos internacionales vigentes” (Constitución Política del Ecuador – 2008. Art 171).

Cabe resaltar en este punto que la justicia indígena de ninguna manera puede entenderse como el simple resultado de un acto legislativo o de una decisión política; por lo tanto, concordamos con Wray cuando sostiene que ésta nace del reconocimiento de un derecho que radica en un ente colectivo que es en este caso el pueblo indígena, cuyas autoridades tienen la facultad de ejercer las funciones de justicia (Wray, 2002).

Es entonces en el contexto antes referido que deben analizarse las demandas realizadas por los pueblos y nacionalidades durante los parlamentos provinciales las que, en primer lugar, topan uno de los temas cruciales cuando se trata sobre justicia indígena que es el del pluralismo jurídico el que, por lo demás, no puede dissociarse de otro tanto o más importante como es el reconocimiento de la diversidad cultural presente en el Estado plurinacional ecuatoriano; exigencias ambas que tienen que ver explícitamente con la visibilización y el inter relacionamiento con y entre la sociedad mestiza y los pueblos afro, montuvio, cholo y las nacionalidades indígenas del país.

14. En uno de sus sermones el religioso argumenta así: “...decid ¿con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? ¿Con qué autoridad habéis hecho tan detestables guerras a estas gentes que estaban en sus tierras mansas y pacíficas, donde tan infinitas dellas, con muerte y estragos nunca oídos habéis consumado?” (Enrique, M. Barco y José Manuel Pérez Prendes. Iberoamérica, una comunidad, t. I, Madrid, Ed. de Cultura Hispánica, 1989: 217. Citado por Ron, 2015:16).

15. La constitución de 1998 ya consagra la justicia indígena como marco normativo vigente para las poblaciones indígenas, la que tiene como antecedente los principios y disposiciones del Convenio 169 de la OIT, que fuera ratificado por el Ecuador en abril de 1998.

Igualmente, dentro de esta temática los asistentes a los parlamentos provinciales abordaron problemáticas que tienen que ver con la capacitación, sensibilización y socialización de los operadores de justicia ordinaria; el reconocimiento de las instancias comunitarias; la aplicación del Art. 171 de la actual Constitución; el desarrollo y sistematización de mecanismos y/o normativas internas de aplicación y la delimitación de las circunscripciones territoriales indígenas -CTIs- para definir la competencia territorial de la justicia indígena.

Antes de referirnos a las demandas planteadas por los pueblos y nacionalidades en esta área, cabe aunque sea brevemente tratar de definir lo que significa el concepto de pluralismo jurídico. En párrafos anteriores ya señalamos que la plurinacionalidad es co-sustancial al reconocimiento de la diversidad cultural; por lo tanto en ese sentido, la plurinacionalidad es también co-sustancial al pluralismo jurídico, ninguno de estos dos conceptos pueden entenderse por separado.

Retomamos entonces lo planteado por Ron (2015), para quien el pluralismo jurídico implica "...la existencia de diferentes sistemas jurídicos paralelos al sistema estatal, o variadas prácticas alternativas de derecho, conviviendo todas dentro de un mismo Estado" (Ron, 2015: 25). Por su parte, autores como Catherine Walsh o Boaventura de Sousa, incorporan dentro del concepto además las dimensiones supra y sub-nacional y para ellos el pluralismo jurídico conlleva la "...existencia de una multiplicidad de prácticas de resolución de conflictos en un mismo espacio sociopolítico u ordenamientos legales y jurídicos paralelos al estatal que no derivan directamente de éste y que presionan tanto desde fuera (sistemas jurídicos supranacionales) como desde dentro (sistemas jurídicos subnacionales)" (Walsh, 2008 y De Sousa, 2006. Citados en Ron, 2015: 26).

Cabe señalar que también existen posiciones contrarias al pluralismo jurídico, las que sostienen que el Estado debe mantener una sola visión sobre las relaciones sociales en función de mantener el orden público y por ende no reconocen la pertinencia, ni la posibilidad de existencia de otras formas y/o concepciones de derecho jurídico o poder normativo. En el país se destaca sin duda la posición categórica que en este sentido ha tenido Ayala Mora quien aboga por evitar caer en un "fundamentalismo indígena" y en consecuencia propiciar la "parcelación del país" (Ayala, 2002: 1)¹⁶.

Ahora bien, entre las demandas recogidas en relación a este tema durante los parlamentos provinciales, se toparon aspectos relacionados con la articulación y coordinación del sistema de justicia ordinaria con la justicia indígena a nivel nacional; igualmente con la incorporación en la justicia ordinaria de personal que maneje lenguas ancestrales y conozca sobre justicia indígena; y con la ratificación de la competencia de las autoridades o jueces indígenas, sin que esto implique incorporarlos al sistema de justicia ordinaria. Otras demandas se refirieron también al nombramiento de jueces de ejecución con fuerza coercitiva en caso de incumplimiento de las partes en las sentencias de la justicia indígena; así como a la sanción por la inobservancia e irrespeto de la competencia de la justicia indígena, por parte de los operadores de la justicia ordinaria.

En relación a estas propuestas caben algunas puntualizaciones, como es el hecho que algunas normativas que son demandadas en su aplicación, ya existen o está contemplada su implementación a futuro. Es así que, por ejemplo, en lo tocante a la coordinación y/o articulación entre los dos sistemas de justicia, cabe aclarar que cuando se reconoció constitucionalmente el marco jurídico indígena, complementariamente se estipuló también la coordinación y la cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

16. Si bien este autor acepta que de acuerdo que la Constitución y la realidad del país, en el Ecuador se establece el pluralismo jurídico y en ese sentido también asume que existen distintas formas de concebir el derecho y de practicarlo, argumenta sin embargo, que ese pluralismo tiene que ser desarrollado y aunque haya sido reconocido en la Constitución, dicho reconocimiento debe darse dentro de un solo orden jurídico (Ayala Mora, s/a:2).

En directa correlación con lo anterior, vale decir también que la demanda planteada acerca de la "...articulación entre el Sistema Nacional de Protección de Derechos, el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, la Defensoría del Pueblo, el Consejo de la Judicatura y demás organismos competentes, para el control y seguimiento del debido proceso", no tendría asidero si se contemplara lo estipulado en el mandato constitucional.

Es más, el 19 de diciembre del 2011, a través de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, de la Asamblea Nacional, se presentó al Presidente de este órgano legislativo, el Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación entre la Jurisdicción Indígena y la Jurisdicción Ordinaria. A pesar de la relevancia que dicho proyecto conlleva, al parecer éste no ha tenido la visibilidad e importancia que debería en términos de efectivamente servir como instrumento para coordinar y armonizar los dos sistemas de justicia.

En este tema es claro que para alcanzar la necesaria coordinación y articulación entre los dos sistemas jurídicos, una condición indispensable es sin duda, lo planteado por los asistentes a los parlamentos en el sentido del imperativo reconocimiento que deben tener las instancias comunitarias contempladas en la Ley de Comunas, esto es: cabildos, síndicos y juntas, con miras a que éstas puedan trabajar coordinadamente con los operadores de justicia ordinaria, contando por supuesto con la debida delegación de responsabilidades, poder de decisión y presupuesto necesario para operar. De igual manera, desde un principio estricto de equidad, se demanda una asignación presupuestaria equiparable a la que otorga a la justicia ordinaria.

Respecto a la demanda de sanciones a los operadores de la justicia ordinaria por la inobservancia de las decisiones de la justicia indígena, igualmente vale puntualizar que el precepto constitucional de manera inherente contempla también la garantía por parte del Estado de que las instituciones y autoridades públicas respeten las decisiones de la jurisdicción indígena, si bien, éstas deberán sujetarse al control de constitucionalidad. Es decir, nuevamente volvemos a constatar que en muchos casos no es la ausencia de normatividad el origen del problema, sino y en primer lugar, la inobservancia de la misma por parte especialmente de la institucionalidad pública y, en este caso, por quienes se desempeñan como operadores de la justicia ordinaria.

Desde este punto de vista adquieren total relevancia las demandas planteadas por los parlamentarios, en el sentido de generar una política pública que busque el respeto de la justicia indígena a partir de un gran diálogo nacional; garantizar que los administradores de justicia sean gente proba y neutral y que los operadores de justicia ordinaria -si es necesario- sean partícipes de los procesos (sobre todo en lo tocante a la aprensión de infractores) pero sin que eso signifique menoscabar la autoridad indígena.

Se entiende también lo imperativo que resulta para los miembros de los pueblos y nacionalidades que se reconozca la competencia de la justicia indígena con miras a evitar la duplicidad de procesos (actuando bajo el principio de la economía procesal); y por lo tanto también, que los operadores de la justicia ordinaria se abstengan de conocer casos ya juzgados por la justicia indígena, sin requerir formalidad alguna para declinar competencia.

Las problemáticas abordadas en estas demandas tienen un factor denominador común y es que, por sobre el reconocimiento formal de la justicia indígena, no hay al parecer de parte del aparato jurídico estatal, la interiorización suficiente sobre el alcance y significado de la existencia de un sistema que no es una simple alternativa, sino que constituye un sistema jurídico paralelo y equiparable al estatal, cuya jurisdicción es ejercida y aplicada oficialmente por autoridades constitucionalmente reconocidas.

Frente a estos “espacios grises” que parecerían proyectar sombra sobre los ámbitos de competencia y jurisdicción de uno y otro sistema jurídico vigentes en el espacio nacional, cabe reflexionar aunque sea brevemente sobre cuáles podrían ser las vías para compatibilizar ambos sistemas de administración de justicia, según lo estipula la Constitución. En este sentido, Wray aporta con algunos criterios esclarecedores, que buscan determinar las condiciones bajo las cuales se consideran válidas las decisiones o resoluciones adoptadas por la justicia indígena, para lo cual establece dos niveles de análisis: el primero tiene que ver con las reglas de creación de normas del propio derecho indígena; y el segundo la conformidad de tales decisiones respecto del derecho estatal (Wray, 2002: 51).

En relación al primer nivel de análisis, en tanto el reconocimiento de la vigencia del derecho indígena se asienta explícitamente, según lo dicta el propio mandato constitucional, en la aplicación de un marco normativo con base en el derecho consuetudinario, de acuerdo con este autor “...dado que el hecho consuetudinario no va más allá de los límites de la comunidad en la que se produce (...) cualquier observación respecto de lo que constituye derecho vigente tendrá valor solamente para ese pueblo indígena” (Wray, 2002: 51). En ese sentido entonces, ya entrando al segundo nivel de análisis, parecería que no es a partir del punto de vista del principio de “legalidad” -entendida desde la normatividad estatal- que puede “evaluarse” la vigencia y competencia de la justicia indígena, en tanto es la propia comunidad la única llamada a otorgarle el nivel de legitimidad que el acto jurídico requiere.

Por lo mismo, resultaría entonces inoficioso tratar de definir si las actuaciones de la justicia indígena deben o no guardar conformidad con el marco jurídico estatal, sino más bien buscar entender las condiciones en las cuales ambos sistemas deben coexistir, para lo cual se debe partir por asumir la vigencia plena del pluralismo jurídico (Wray, 2002) y en ese sentido reconocer formalmente la existencia de ese “otro” derecho y por lo mismo aceptar como válidos sus procedimientos y criterios de decisión.

Vale decir que como parte de las demandas en el ámbito del pluralismo jurídico, se incorporaron también propuestas de carácter más específico y de limitada viabilidad como, por ejemplo, que los pueblos y nacionalidades tengan “libertad para decidir bajo qué sistema de justicia desean ser juzgados”, lo que desde el punto de vista del principio fundamental de igualdad que ampara a todos los ciudadanos ante la ley, estaría afectando en cambio el derecho de la población no indígena pues, a diferencia de estos últimos, los indígenas tendrían la potestad de decidir a discrecionalidad cuál sistema jurídico les es más conveniente.

Asimismo, se demandó que: “los delitos como asesinatos, violaciones y maltrato físico a las mujeres¹⁷, abandono de hijos y separaciones, se sancionen bajo el principio de equidad e igualdad de derechos”, lo cual (con excepción de lo relativo a las separaciones) está regulado ya por el propio mandato constitucional, al establecer como límite para la aplicación de los derechos especiales de los pueblos indígenas y afros, que éstos no podrán ser contrarios a la Constitución y a los derechos humanos.

Por otro lado, aunque en relación con el reconocimiento del pluralismo jurídico pero abriéndose a otro ámbito de ejecución, las demandas de los asistentes a los parlamentos provinciales giraron también de manera recurrente alrededor de la necesidad de contar en el país con programas sostenidos de capacitación, sensibilización y socialización, dirigidos a los operadores de justicia ordinaria, con miras a que éstos se capaciten y sensibilicen sobre los principios de la justicia indígena, al igual que los funcionarios de gobiernos locales, organizaciones sociales y sociedad en general, con lo cual se estaría logrando además el objetivo de descolonizar la visión que impera sobre este marco jurídico.

17. Este tema se trata más extensamente en el acápite sobre violencia de género.



Mesa de trabajo con parlamentarios de la provincia de Santa Elena.



Mesa de trabajo conformada por parlamentarios de la provincia de Loja.

De igual forma se planteó que estos conocimientos deberían ser impartidos también entre dirigentes, miembros de cabildos y gobiernos comunitarios, jóvenes, niños y niñas, para efectos de lograr su empoderamiento y tener mayor claridad sobre la jurisdiccionalidad de los dos sistemas de justicia, haciendo hincapié, sobre todo, en los operadores de justicia de las organizaciones comunitarias legalmente reconocidas. En este sentido, se resaltó la importancia de sensibilizar y contar con el apoyo de los medios de comunicación para efectos de superar la estigmatización que existe de la justicia indígena

En esa misma línea se expuso también la necesidad de institucionalizar espacios de discusión sobre justicia indígena a nivel local, para rescatar los principios de inclusión y equidad así como los saberes acumulados de los mayores, con miras a sistematizar un historial de prácticas de justicia indígena y así crear jurisprudencia. Respecto a este último punto vale retomar lo señalado por Wray cuando se refiere a la limitación que representa la ambigüedad que caracteriza el uso del concepto de “costumbre” o “derecho consuetudinario” en una teoría jurídica y, por lo tanto, la escasa utilidad que tendría, desde la perspectiva del autor, buscar “...algún tipo de control de legalidad de las decisiones en función de su eventual conformidad o no con la norma consuetudinaria preexistente, porque tal norma no es en realidad un dato empírico susceptible de apreciarse con independencia de las decisiones que inspira o sustenta”(Wray, 2002: 51).

En ese sentido -alineados con el razonamiento del autor- vemos que el objetivo de “crear jurisprudencia” tendría un alcance limitado debido a la validez restringida que tiene el hecho consuetudinario, pues éste no puede extenderse más allá del límite de la comunidad en la cual tiene lugar, lo cual nos lleva además a otra constatación y es que debido a la diversidad cultural presente al interior del territorio nacional, estamos frente a varios derechos consuetudinarios, cada uno con sus propios códigos normativos o normas ancestrales, los que a su vez tampoco constituyen conjuntos de prácticas estáticas e inamovibles ya que al tratarse de prácticas culturales, en ellas ha quedado la impronta del cambiante proceso histórico al que se han visto avocadas dichas sociedades y a cuyas determinaciones necesariamente han debido adaptarse.

Desde esta perspectiva entonces, es imperativo realizar una reflexión más profunda acerca de algunas de las demandas planteadas como, por ejemplo, aquellas que buscan “...establecer con claridad la coherencia entre delitos y penas” o “...crear una estructura orgánica para aplicación de la justicia indígena y, en coordinación con las cortes provinciales en los casos que se requieran, diseñar reglamentos y estatutos generales de aplicación que sean normativizados, sistematizados y publicados por los propios pueblos y nacionalidades en relación a la competencia de la justicia indígena y sus especificidades, coordinando, socializando y validando su contenido a nivel nacional y regional, en los territorios en donde ésta rige” (Declaratoria Nacional de Demandas y Propuestas de los Pueblos y Nacionalidades – 2017), pues, de acuerdo con Ochoa, “...codificar y reglamentar un sistema de tal naturaleza no es posible (...) las prácticas legales consuetudinarias no son fijas ni tradicionales, sino altamente relacionales y se transforman de acuerdo a contextos locales, nacionales e incluso internacionales cambiantes (...) Por tanto codificarlo tiene riesgos evidentes” (Ochoa, 2002: 271).

También ameritaría mayor discusión e investigación la aspiración de “...ampliar el mandato constitucional del Art. 171 a los pueblos afroecuatoriano y montuvio”; (Declaratoria Nacional de Demandas y Propuestas de los Pueblos y Nacionalidades – 2017), puesto que como ya se mencionó la justicia indígena no es la resultante de un simple acto de voluntad política o legislativa, sino el reconocimiento de un derecho colectivo anclado en la práctica consuetudinaria, elementos ambos que tendrían que ser documentadamente sustentados para el caso de los pueblos afroecuatoriano y montuvio.

En relación a la propuesta de fortalecer la oralidad del sistema de justicia indígena y en ese sentido, lograr también que los operadores de justicia ordinaria conozcan la o las lenguas ancestrales presentes en los territorios en los que ejercen jurisdicción, vale decir que resulta por demás coherente si consideramos que se sustenta en uno de los principios característicos del derecho consuetudinario que es, precisamente, el constituir un conjunto de normas y preceptos legales de tipo tradicional que no han sido escritas, ni codificadas y, más aún si, como anota Saltos (2002) precisamente esta condición de no estar recopilado de manera explícita en un documento escrito, le ha valido al derecho indígena el ser considerado por algunos defensores del derecho positivo como un sistema legal de menor jerarquía.

Finalmente, entre las numerosas demandas planteadas en el tema de justicia indígena, todas ellas de igual importancia y pertinencia, cabe destacar las que tienen que ver con la necesaria delimitación de las circunscripciones territoriales (CTI), en tanto, de acuerdo con el mandato constitucional, dichos espacios son precisamente los que corresponden al ámbito de jurisdicción del marco jurídico indígena.

En ese mismo sentido, resultan igualmente relevantes, tanto la demanda de clarificar la jurisdicción de la justicia indígena para infracciones dentro de los territorios comunitarios cuando está implicado más de un pueblo o el infractor no pertenece a ningún pueblo o nacionalidad, como el requerimiento de puntualizar en la ley cuándo y cómo se juzgan los delitos cometidos fuera del territorio comunitario.

Para cerrar este acápite, en relación a la demanda sobre la delimitación de las circunscripciones territoriales indígenas, cabe hacer una última puntualización y en ese sentido nos remitimos a lo señalado por Wray (2002) en lo tiene que ver con el reconocimiento constitucional del derecho indígena, que se consignó en la Carta Magna de 1998 y paralelamente con las limitaciones que dicha Constitución estableció cuando estipuló que a la justicia indígena le serán sometidos los asuntos relativos a los "conflictos internos".

Si bien es cierto, la Constitución del 2008, no hace alusión expresa a esta distinción y, por el contrario, de manera más general establece que la justicia indígena se aplicará dentro de su ámbito territorial, por el carácter de las demandas recogidas durante los parlamentos es claro que, desde el punto de vista de los pueblos y nacionalidades el asunto de la jurisdiccionalidad territorial de la justicia indígena no se circunscribe exclusivamente al esclarecimiento de los límites de dichos espacios.

En este sentido, es de suma importancia aceptar que ésta es una problemática todavía en construcción, la que debería ser materia de nuevos y sostenidos debates en el futuro, en los que los miembros de los pueblos y nacionalidades tienen necesariamente que asumir un protagonismo.

2. Marco jurídico del Estado y sistemas regulatorios internos de pueblos y nacionalidades

Uno de los puntos de interés de los parlamentarios fueron los mecanismos internos de seguridad; varios de los representantes de los pueblos y nacionalidades resaltaron la importancia de contar con mecanismos institucionales de seguridad interna dentro de sus comunidades, como una medida para precautelar tanto su autonomía, como las relaciones de convivencia social. De acuerdo a su criterio, la exigibilidad de estos derechos garantizaría su autonomía, así como el mantenimiento de sus propios sistemas de seguridad, lo que para Grijalva significa efectivamente una expresión de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, específicamente en lo relativo a su autonomía “...esta autonomía debe entenderse en el sentido que lo establece la Constitución, esto es como la competencia para designar sus propias autoridades, generar sus propias normas y decisiones; y, ejercitar facultades jurisdiccionales. En otras palabras, los sistemas jurídicos de cada nacionalidad son expresión directa de su autonomía” (Grijalva, 2012: 74)¹⁸.

Si bien es cierto, se cuenta con una Ley de Seguridad Pública en donde se vislumbra como posibilidad la creación de zonas de seguridad, ésta va dirigida a los sectores estratégicos del régimen de desarrollo, como son los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo, lo cual evidentemente no se compagina con el requerimiento de los representantes de los pueblos y nacionalidades en el sentido de:

“...crear un cuerpo de seguridad interna dentro de la comunidad que controle las relaciones de la convivencia social; así como formar cuerpos de vigilancia rural para controlar el abigeato; o conformar una guardia indígena al interior de los pueblos y nacionalidades, con reconocimiento legal, remuneración e instrucción desde el Ministerio del Interior, para control territorial y protección del derecho a la vida y a la libertad de sus miembros...”¹⁹.

Vale decir, que la ley antes indicada, sí contempla como facultad precautelar la seguridad de las tierras y territorios indígenas en zonas ricas en recursos naturales renovables o no renovables, frente a lo cual se hace necesario ampliar y fortalecer las condiciones y necesidades particulares que en esta materia tienen los pueblos y nacionales, reconociendo en todo caso, las competencias y atribuciones de las instituciones rectoras en esta área de gestión.

Ahora bien, en cuanto a la transversalización en el marco jurídico del Estado del principio de interculturalidad, cabe resaltar que la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 1 declara lo siguiente: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico...” lo que nos plantea la necesidad de reconocer a la interculturalidad como una condición esencial para la convivencia social al interior del territorio nacional. Además, en los artículos 156 y 157 la Constitución establece la creación de los Consejos Nacionales de Igualdad, entre ellos el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, como el órgano responsable de asegurar la transversalización de la política pública, en favor de este sector de la sociedad, así como la plena vigencia y el ejercicio de sus derechos.

18. Grijalva 2012. Citado en Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, 2013: 74.
19. Tomado de la Declaratoria de Sucumbios.

En este sentido, el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades, ejercerá atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con “temáticas étnicas” e interculturales; además, la Carta Magna establece que dichos Consejos serán conformados en forma paritaria por representantes de la sociedad civil y del Estado; y estarán presididos por quien represente a la Función Ejecutiva.

Por su parte, dentro de la Agenda Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades se establece que la transversalización del principio de igualdad y no discriminación contemplado tanto en la Constitución de la República como en instrumentos internacionales, se constituya en un mandato para todo el ordenamiento jurídico y sistema político democrático, de manera que la igualdad de pueblos y nacionalidades se convierta en uno de los criterios imperativos a partir del cual, se examina y se dictamina el nivel de eficacia y de compromiso del Estado, en la garantía de los derechos humanos, enfocados en este grupo poblacional.

Por tanto, vemos como dentro del marco normativo del Estado, se garantiza de manera obligatoria la incorporación de las temáticas de igualdad para pueblos y nacionalidades en la gestión de toda la administración pública, es decir, al interior de las instituciones y organismos del sector público²⁰. De esta manera, este principio se constituye en un imperativo categórico para el accionar del Estado, en sus normas, actos, resoluciones, sentencias y demás procesos institucionales. Este principio normativo se amplía también a generar las condiciones para que el sector privado pueda incluir dentro de sus procesos, prácticas y acciones la no discriminación de pueblos y nacionalidades.

En este marco, 5 de 24 provincias en las que se desarrollaron los parlamentos, expresaron como una necesidad el respeto a los derechos que les asisten a los pueblos y nacionalidades a conservar y mantener sus costumbres ancestrales, así también, que se les facilite el uso del espacio público, la concesión de los permisos respectivos y se les exonere del pago de impuestos, cuando se trata de recrear sus prácticas ceremoniales y festivas, sin que se les penalicen por ello. Así mismo, demandaron que se transversalice el enfoque intercultural en el marco normativo del Estado en relación al cuidado del medio ambiente y la explotación de los recursos naturales, incorporando los saberes y prácticas de los pueblos y nacionalidades sobre el manejo sustentable de los mismos. Sobre el tema, García (2010) sostiene que los pueblos y nacionalidades tienen:

“...una capacidad propia para llevar adelante procesos de administración, lo que excluye la imposición de relaciones de explotación o la sujeción a reglamentos de uso ajenos a los determinados por cada pueblo, de acuerdo con sus especificidades culturales. En ese mismo sentido, el autor anota que éstos mantienen un control social, espiritual y cultural sobre el territorio y sus recursos, incluyendo la protección de los saberes y prácticas sobre la biodiversidad; tanto como el control sobre la transmisión de los conocimientos y valores los que constituyen el “saber hacer” y la ética económica de cada pueblo; la capacidad de autogeneración de conocimientos en los nuevos contextos interculturales; y, el control económico de las variables que puedan afectar las relaciones sociales de producción, reposición y redistribución de los recursos. Un ámbito de jurisdicción sobre el territorio que permita la regulación interna de la tenencia y uso de los recursos; y, el respeto externo de esas normas y de los órganos comunales encargados de aplicarlas” (García Juan, 2010: 17).²¹

20. El sector público comprende: 1.- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; 2.- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; 3.- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4.- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

21. Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013 – 2017



Representante de la nacionalidad Kichwa Saraguro de Zamora Chinchipe expone los resultados de su mesa de trabajo.



Exposición de resultados ante parlamentarios de la provincia del Guayas.

En cuanto a la participación y poder de decisión en la definición de marcos legales que les atañen, varias fueron las demandas planteadas por los pueblos y nacionalidades. Sobre el tema, en la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos se señala específicamente que: "...Los pueblos y nacionalidades deben ser consultados y si es el caso, deben participar en la modificación de las leyes que se hagan y que les afectan"²².

A manera de contexto sobre esta materia, cabe indicar que los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas no siempre estuvieron protegidos por la comunidad internacional de la forma como lo están hoy en día; si repasamos un poco la historia de los convenios internacionales de protección, se advierte que en relación a las comunidades indígenas que un principio se denominaron simplemente "minorías", los derechos que las amparaban eran relativamente pocos y éstos estaban dirigidos únicamente a ciertos sectores de la población.

A lo largo de las últimas décadas se han ido incorporando nuevos mecanismos de participación como parte de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades, como es el caso de la consulta previa, libre e informada, relacionada con la adopción e imposición de decisiones políticas y el desarrollo de megaproyectos, especialmente en las áreas petrolera y minera, las que han afectado irreversiblemente a estos pueblos en detrimento de sus derechos humanos y, en ocasiones, han ido en contra de su propia supervivencia como entidades culturales diferenciadas, lo que se ha traducido en una afectación directa a su identidad, lengua, cultura, memoria, territorio e historia.

A criterio de los parlamentarios, en las instituciones responsables de convocar, impulsar, coordinar y ejecutar, por ejemplo, los procesos de consulta previa, existen deficiencias en las capacidades, formación y perfiles profesionales de las y los servidoras/es públicos lo que impide desarrollar un efectivo diálogo intercultural; desde su visión, tampoco se mantienen consideraciones en relación a la equidad de género y por lo general no tienen tampoco conocimiento de las lenguas ancestrales correspondientes a cada territorio, lo que entorpece el inter relacionamiento. Asimismo, se demanda que los materiales de difusión y socialización de los procesos de concesión, tampoco son los adecuados, no pasan por mediaciones pedagógicas, llegan muy a destiempo o simplemente no existen, impidiendo que organizaciones y comunidades se informen y discutan con la debida anticipación y tengan el suficiente conocimiento sobre la política, plan, programa o proyecto en cuestión, contraviniéndose de esta manera, el principio de ser informados que debe caracterizar a estos procesos (Voss, 2012; Ortiz-T., 2011; Anaya, 2010)²³.

Los representantes de los diversos pueblos y nacionalidades asistentes a los parlamentos, identificaron también problemas de representación de sus líderes en los procesos de formulación de políticas públicas, ya que en varios casos no se ha trabajado en función del bien colectivo, sino basados en sus intereses personales o en el de ciertos grupos. Por tanto, plantean la necesidad de incorporar en la toma de decisiones a líderes que cuenten con ética, transparencia y conocimientos para que sean parte de la formulación de políticas públicas, en la elaboración o modificación de leyes; y, sobre todo, en la toma de decisiones relacionadas con las concesiones mineras y/o petroleras.

22. Extraído de la Declaratoria de Tungurahua

23. Voss, 2012; Ortiz-T., 2011; Anaya, 2010 - Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017.

También se demandó que se generen reales procesos de concientización, tanto en los espacios institucionales como en la población en general, que incorporen contenidos sobre el verdadero significado de la interculturalidad y la plurinacionalidad, como condicionantes para tener una sociedad más justa equitativa y libre de discriminación.

Otro elemento identificado en los parlamentos fue la necesidad de ampliar y fortalecer la relación y coordinación entre la academia y los pueblos y nacionalidades, para mejorar las capacidades de comunicación, interacción y participación de sus líderes y dirigentes, dentro de los mecanismos de aplicación del marco regulatorio y en los procesos de explotación de los recursos no renovables al interior de los territorios ancestrales.

Así mismo, los pueblos y nacionalidades de varias zonas del país, plantean ampliar la compensación ambiental del programa Socio Bosque y buscan que dicha normativa se aplique a todas las comunidades guardianas del agua y de los bosques; en igual sentido se planteó desarrollar e instituir los planes de vida de los pueblos y nacionalidades, de manera articulada a los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial con asignación presupuestaria de acuerdo a la realidad del territorio, demandando que estos sirvan de base para direccionar las políticas públicas y la planificación a nivel nacional. Finalmente, que se dé prioridad a la aplicación de las políticas públicas de inclusión, dirigidas a erradicar el racismo y la discriminación a miembros de pueblos y nacionalidades.

Ahora bien, como parte del marco regulatorio del Estado, en los parlamentos provinciales se trató de manera puntual un último tema, el que no por eso resulta ser de menor importancia y es el que tiene que ver con la violencia de género en el país y, de manera específica, con dicha problemática en relación a los pueblos y nacionalidades.

En Ecuador, la violencia basada en género constituye un problema social de gran magnitud. En el país, seis de cada 10 mujeres ecuatorianas de 15 o más años han sufrido una o más agresiones físicas, psicológicas, sexuales o patrimoniales, por el hecho de ser mujer. Vale decir, que este tipo de violencia, está inmersa en todos los entornos: familiar de pareja y por supuesto también en el ámbito público. Afecta a las mujeres de todas las edades, tanto del área urbana como rural y está presente en los diversos grupos étnicos y culturales, de todos los estratos socioeconómicos y de las distintas regiones del país.

Los perpetradores de la violencia de género son diversos y están presentes en todos los ámbitos del quehacer cotidiano (familiar, social, salud, laboral, comunitario), sin embargo, la mayoría de ellos suelen ser miembros o allegados de la familia de la víctima. En el Ecuador, de acuerdo con las estadísticas nacionales, la incidencia de la violencia hacia las mujeres por parte de la pareja varía de acuerdo con la región geográfica, siendo la Costa la región que presenta porcentajes más bajos, mientras que la Sierra, seguida de la Amazonía, tienen los más altos porcentajes de violencia hacia las mujeres.

Actualmente, dada esta incidencia, una de las principales cuestiones abordadas por los movimientos de mujeres es precisamente la violencia de género, en tanto constituye una violación a los DDHH con resultados graves, daños o sufrimientos físico, sexual o psicológico hacia las mujeres, lo que históricamente representa una de las formas más extremas de desigualdad. Desde finales de la década de los sesenta, un objetivo fundamental de dichos movimientos ha sido redefinir el concepto de violencia de género, mediante la deconstrucción de los discursos que situaban a este tipo de violencia únicamente en el marco doméstico, así como evidenciar la capacidad de resistencia de las supervivientes (Biglia & San-Martín, 2007)

Varias investigaciones al respecto, destacan cómo las relaciones jerárquicas establecidas entre los sexos no son mantenidas exclusivamente por los hombres, sino que más bien se ejercen desde un orden social que mantiene y perpetúa las desigualdades entre hombres y mujeres, utilizando las diferencias de género, etnia y clase para consolidar la posición dominante de ciertos grupos de poder, que legitiman y naturalizan las desigualdades y la violencia.

En el Ecuador, según los datos del INEC, la provincia de Morona Santiago registra el mayor porcentaje de casos de violencia de género, existiendo un 72.6% de mujeres que han sido objeto de algún tipo de violencia. Por lo mismo, las y los parlamentarios de esta provincia demandaron que se desarrollen programas de sensibilización y capacitación entre los pueblos y nacionalidades para erradicar esta pandemia, amparados en la Carta Magna, la que establece "... el derecho a la integridad personal que incluye una vida libre de violencia en el ámbito público y privado y la obligación de adoptar medidas para prevenir, eliminar y sancionar toda forma de violencia" (Constitución 2008, Art. 66)

Vale decir que el hecho de que este tema haya sido planteado por los representantes de los pueblos y nacionalidades durante los parlamentos, constituye en sí mismo un avance que hay que destacar, pues "... Hablar de violencia de género ha sido, de cierta forma, un tabú en las comunidades y pueblos indígenas. No obstante, conforme han avanzado los procesos organizativos y se ha incrementado la participación de mujeres indígenas, hoy este tema es abordado como una problemática que los afecta y es una prioridad de sus agendas organizativas"²⁴.

Se entiende entonces, que las mujeres kichwa, organizadas en la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi, así como la Asociación de Mujeres Kichwa de Sucumbíos, hayan buscado generar en el último tiempo algunas reflexiones sobre la problemática de la violencia de género, desde las propias comunidades hasta las organizaciones y federaciones; espacios en donde se ha llegado a establecer normativas para sancionar este tipo de agresiones de acuerdo a su gravedad y frecuencia. En este sentido y sin ningún ánimo valorativo, hay que destacar inclusive el hecho de que estas leyes hayan traspasado el principio de la oralidad, en tanto se encuentran sistematizadas en normativas escritas como son: la Ley del Buen Trato, en Cotacachi, y el Reglamento de la Buena Convivencia, en Sucumbíos.

3. Derecho consuetudinario

La discusión sobre lo étnico, la interculturalidad y los Estados plurinacionales, actualmente ha cobrado sin duda una importancia que va mucho más allá de la simple aceptación de la presencia de diversas culturas dentro de un territorio determinado o dentro de los espacios nacionales, posición que predominó en la corriente del pensamiento social y político hasta fines de los años ochenta.

La irrupción en el panorama político de los países sudamericanos de los movimientos indígenas a comienzos de la década de los noventa, marca sin duda un quiebre en la visión neoliberal de los Estados de esta parte del mundo, la que si bien aceptaba (o "toleraba") la presencia de otras culturas distintas a la occidental al interior de sus territorios, mantenía casi intacta la matriz etnocéntrica del imaginario social y de la práctica política pues esa "aceptación" no cuestionaba en lo absoluto la hegemonía que mantenía "por derecho natural" la sociedad blanco-mestiza.

24. (OACDH, 2012:20).- Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017.

Este cambio de timón obligado en el pensamiento social y en la concepción política de la nación, sin duda les ha llevado a los Estados occidentales a tener que enfrentar serios desafíos, confrontándolos a problemáticas cuya solución estaba lejos de ser fácil o inmediata y para la cual muchos de ellos tuvieron que entrar en profundos procesos de reformulación de la estructura misma del Estado, revisión que ha llegado a cuestionar incluso la existencia misma de esa nación imaginada como un ente monolítico, homogéneo y monocultural.

En este punto cabe resaltar también que aunque la problemática sobre los Estados plurinacionales y la interculturalidad son temas que están actualmente en la mesa de discusión, no cabe duda que el debate sobre ellos está recién comenzando y, en esa medida, hablar de derechos colectivos o del derecho consuetudinario de los pueblos y nacionalidades no es más que la punta de iceberg, pues son muchas y muy diversas las aristas que estas temáticas tienen todavía por resolver, las que se relacionan fundamentalmente con la aplicabilidad de esos derechos y con la puesta en marcha de los mecanismos necesarios para su cumplimiento.

Es así que, aunque el ámbito del derecho consuetudinario que les asiste a los pueblos y nacionalidades indígenas va mucho más allá de la posesión de los territorios ancestrales en los que viven y del manejo y uso de los recursos naturales que se encuentran en dichos espacios, si nos atenemos a la recurrencia que tuvo y a la relevancia que se le dio al tema en el contexto de las demandas planteadas por los asistentes a los 24 parlamentos provinciales, dicha problemática parecería estar ubicada en la base misma de la plataforma reivindicativa que mantienen esas distintas entidades culturales las que, en palabras de Castillo (2009): "...con su sola existencia encarnan un modo de vida sustentado en concepciones éticas y morales radicalmente distintas a las que han formado la base para construir los estados occidentales (Castillo, 2000: 3)

Ahora bien, antes de pasar a revisar las demandas planteadas alrededor de este tema por los asistentes a los parlamentos provinciales, es pertinente partir por definir el concepto de derecho consuetudinario al que nos estamos refiriendo. Retomamos lo planteado por Stavenhagen (1990) para quien "...la mayor parte de los usos de este concepto remite a la noción de costumbre como fuente de construcción de normas en determinado contexto sociocultural" (Stavenhagen, 1990: 26-27. Citado en Castillo, 2009: 4).

Estamos entonces frente a una serie de normas de comportamiento ancladas en el uso y la costumbre que rigen las relaciones sociales al interior de una comunidad cultural, la que se encuentra a su vez inscrita en un determinado contexto histórico y cuyos miembros comparten una serie de valores y principios que enmarcan la manera concreta en que las dichas relaciones tienen lugar entre ellos. De acuerdo con Castillo, el derecho consuetudinario también tiene una estrecha relación y delimita aquello que una sociedad considera "justo", a la vez que determina los "horizontes sociales" que dicho grupo social se plantea como lo deseable, así como "condensa formas de comportamiento y de resolución de conflictos que consideran adecuadas para un cierto contexto" (Castillo, 2009: 4).

Cabe agregar que una de las características del derecho consuetudinario es que no está escrito y por lo general se trata de un conjunto de normas que están implícitas en el comportamiento y en la vida cotidiana de los individuos, en tanto el marco normativo al que alude se encuentra inserto en la base misma de la estructura social y la identidad de un pueblo o sociedad, por cuanto se refiere a un conjunto de costumbres y valores voluntariamente compartidos.

En la recopilación de las demandas hechas por los pueblos y nacionalidades a nivel nacional se puede constatar que, amparados en el derecho ancestral o consuetudinario sobre la tierra y los recursos naturales que les asiste, los parlamentarios de 19 de las 24 provincias plantearon el respeto a la posesión efectiva y a los linderos de los territorios ancestrales, sin restricción o intención de expropiación por parte del Estado, cuando éstos se encuentran en zonas protegidas.

Así también, demandaron que los GAD transparenten los procesos de concesión que llevan adelante en territorio, a través de la socialización y/o consultas populares, así como crear instancias institucionales para visibilizar este derecho, en tanto garantiza la vida y la permanencia de su cultura en dichos espacios. En ese sentido, la afirmación de Stavenhagen sobre la correlación que existe entre la pérdida de vigencia del derecho consuetudinario y su efecto en la pérdida de la identidad de un pueblo (Stavenhagen, 1990: 28) resulta poco alentadora si, como se constata en las demandas planteadas sobre el tema, el respeto en el país al derecho ancestral de los pueblos y nacionalidades a la tierra, dista mucho de ser una realidad.

Los parlamentarios además resaltaron la necesidad de generar políticas públicas y normativas desde los GAD, para que en los procesos de entrega de escrituras y permisos para desmembración de tierras entre herederos, no se afecten los derechos colectivos de las comunidades, pueblos y nacionalidades, evitando el cercenamiento de territorios comunales y ancestrales.

Desde su perspectiva, se asume también como obligación del Estado analizar las condiciones político administrativas y asignar el presupuesto necesario para concretar y ejecutar las circunscripciones territoriales indígenas, dando así cumplimiento al mandato constitucional en relación a los territorios ancestrales. Desde este punto de vista, se puntualiza la corresponsabilidad que deben tener ciertas instituciones estatales en esta materia, como es el caso de la Secretaría de Gestión de la Política, entidad que debería asumir la validación de los certificados de ancestralidad de la tierra, que otorgan las autoridades de los pueblos y nacionalidades.

Igualmente se demanda definir la corresponsabilidad en la conservación de los recursos hídricos, que tienen los beneficiarios y las empresas que hacen uso de ellos en los procesos de explotación minera o petrolera, la que debe plasmarse en aportes tangibles a las comunidades guardianas a través de subsidios o pagos de impuestos que se destinen a proyectos de desarrollo en dichos territorios como lo plantea con el fin de recuperar el territorio ancestral- la Comuna Pasto La Esperanza, en la provincia del Carchi. (EMAPA - T y EMEL NORTE).

Se propone también que desde el Ministerio de Agricultura y demás instancias competentes del Estado, se socialice el estatuto sobre áreas protegidas y su relación con las tierras ancestrales, a través de la implementación de programas de capacitación sobre los derechos consuetudinarios que les asisten a los pueblos y nacionalidades, los que deberían ser impartidos en la lengua nativa de los sectores poblacionales presentes en los respectivos territorios; y, finalmente, se demanda que, con apoyo de la institucionalidad pública, se desarrollen reglamentos internos con base en el conocimiento de los mayores, para clarificar el ámbito y jurisdicción de los territorios comunitarios; y, a través de las juntas parroquiales y/o municipios, socializar dicha información entre los síndicos de las distintas comunidades.

En este punto cabe una breve reflexión sobre un tema que para algunos autores como Garzón Valdés (1998) resultan altamente relevantes a la hora de discutir sobre el derecho consuetudinario y es preguntarse si efectivamente algunas de las demandas de

los pueblos y nacionalidades, que podrían ser tanto la de la propiedad sobre las tierras ancestrales, como el derecho a la salud, educación o el acceso a los servicios básicos, entre otras, no son en realidad demandas y necesidades que, en primer lugar, son compartidas por muchos otros sectores de la sociedad que igualmente viven en situación de marginación y carencia. En segundo lugar, si ese es el caso, entonces quizás el origen de estas desigualdades no radica primariamente en la exclusión cultural o étnica, sino en las condiciones de inequidad que están en la base misma de la estructura social de los Estados y afectan a toda la sociedad por igual.

En ese sentido entonces -de acuerdo con el autor- la respuesta desde esos Estados tendría que darse a través de la implementación de políticas que busquen erradicar esa situación de pobreza y desigualdad generalizada, más que instaurar acciones o políticas diferenciadas en favor de determinados sectores, sin que esto implique desconocer que efectivamente puede ocurrir que en un determinado momento sea necesario instaurar acciones afirmativas en favor de ciertos grupos culturales que se encuentran en posición de desventaja, discriminación o exclusión, pero sin olvidar que en el momento en que dicha condición haya sido gradualmente superada, la política en cuestión también debería desaparecer (Garzón Valdés, 1998: 165. Citado en Castillo, 2009: 12).

De la revisión anterior de las demandas se colige que el Estado ecuatoriano se encuentra sin duda frente a un reto de gran magnitud en cuanto se refiere a la observancia del derecho consuetudinario que les asiste a los pueblos y nacionalidades, respecto a la delimitación y posesión efectiva de sus tierras ancestrales. No es bajo ningún punto de vista una problemática de fácil y pronta solución, precisamente porque cuestiona formas de pensamiento y mentalidades que están enraizadas en la visión de país que tiene gran parte de la sociedad y, por qué no decirlo, también un sector significativo de la institucionalidad. Por lo mismo, concordamos plenamente con Castillo (2009) cuando dice:

“...dar cabida al derecho consuetudinario de los grupos culturales implica no sólo un problema de aplicación práctica, sino también un problema ético de gran magnitud. (...) implica aceptar que concepciones diversas de lo bueno, lo justo y lo deseable coexistan en un mismo Estado, idea que desde el liberalismo -sustento ideológico de la creación de los estados nacionales- ha sido siempre cuestionada” (Castillo, 2009: 5).

Referencias

- Ayala Mora, Enrique (s/a). El derecho ecuatoriano y el aporte indígena. Aportes para un debate. Quito. Ed. UASB / Programa Andino de Derechos Humanos / Abya Yala.
- Castillo Gallardo, Mayarí (2009). Pueblos indígenas y derecho consuetudinario. Un debate sobre las teorías del multiculturalismo. México. Ed. FLACSO Sede México. En: Revista Nueva Antropología. vol 22. núm. 71. Jul/dic.
- De Sousa Santos, Boaventura (2006). The heterogeneous state and legal pluralism in Mozambique". Utah. En: Law and Society Review. Vol 40. Num.1. Ed. University of Utah / Law and Society Association. pp. 39-75.
- Córdova, Paul (2016) Derecho Procesal Constitucional – Estudios críticos de doctrina dogmática argumentación y jurisprudencia. Quito. Ed Corporación de Estudios y Publicaciones.
- García, José (2014) La Consulta previa como derechos de los pueblos indígenas. Sentencia No.001-10-SIN-CC, Casos No. 0008-09-IN y 0011-09-IN. (Acumulados) Declaración de inconstitucionalidad por la forma y el fondo de la ley de Minería
- Ochoa García, Carlos (2002). Derecho consuetudinario y pluralismo jurídico. Guatemala.
- Ron Erráez, Ximena (2015). La jurisdicción indígena frente al control de constitucionalidad en Ecuador. ¿Pluralismo jurídico o judicialización de lo plural? Quito. Ed. UASB / Corporación Editora Nacional.
- Saltos Cisneros, Vanessa (2002). Derecho indígena: ¿reconocimiento del "otro" derecho? Quito. En: Luris Dictio. Revista del Colegio de Jurisprudencia. Núm. 6. Agosto/ 2002. pp. 23-28.
- Stavenhagen, Rodolfo (1990). Entre la ley y la costumbre. México. Ed. Instituto Indigenista Interamericano / Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Wray, Alberto (2002). Justicia indígena: sus límites constitucionales. Quito. En: Luris Dictio. Revista del Colegio de Jurisprudencia. Núm. 6. Agosto/ 2002. pp. 49-56.

Documentos, normativas y leyes

- Constitución de la República del Ecuador (1998).
- Constitución de la República del Ecuador (2008).
- Declaratoria Nacional sobre Demandas y Propuestas de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador. Parlamento de Pueblos y Nacionalidades por un Estado Intercultural y Plurinacional (2017). Quito. Consejo Nacional Electoral.
- Plan Nacional de Erradicación de la Violencia de Género, hacia la Niñez, Adolescencia y Mujeres (Ecuador / 2007).
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Arts. 3 y 32.
- Guía para la transversalización del principio de interculturalidad en la justicia ordinaria.- Consejo de la Judicatura Marzo 2016, Quito – Ecuador.
- Agenda Nacional Para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013 – 2017, elaborada por: CODAE, CODEPMOC, CODENPE CON EL APOYO TÉCNICO DE SENPLADES, junio del 2013
- Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. 130 p.

Internet

- <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoconstitucional/2014/11/24/justicia-indigena>
- Durán Ponce, Augusto (2014). Justicia indígena. Consultado el 8 de diciembre del 2014
- <http://www.funcionjudicial.gob.ec/www/CONFERENCIAS/Bol%C3%ADvar%20Beltr%C3%A1n/JURISPRUDENCIA%20INDIGENA.pdf>
- Beltrán Bolívar (s/a) Pluralismo jurídico. Construyendo la jurisprudencia indígena. Consultado el 20 de julio de 2017.
- <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdean%C3%A1lisis2/administracionyjusticiaindigena/articulos/enriqueayala.pdf>
- Ayala Mora, Enrique (s/a). El derecho ecuatoriano y el aporte indígena. En: Derechos Colectivos y Administración de Justicia Indígena. Ed. UASB. Consultado el 1º de noviembre de 2017.
- <https://www.google.com.ec/search?q=ESTUDIO+SOBRE+PUEBLOS+INDIGENAS+Y+DERECHO+A+PARTICIPAR+EN+LA+ADOPCIÓN+DE+DECISIONES>
- Estudio sobre pueblos indígenas y derecho a participar en la adopción de decisiones/ dirección de protección y de la naturaleza. Consultado el 30 de octubre de 2017.



Representantes de la nacionalidad Wuaorani realizan un baile de agradecimiento por la participación de pueblos y nacionalidades de la provincia de Napo.

EJE TEMÁTICO 3: ESTADO PLURINACIONAL

Por: Amparo Ponce Alvarado y Patricia Balseca Veloz

“..los pueblos y nacionalidades indígenas tienen sus propios interlocutores (...) los tiempos han cambiado y los pueblos indígenas se están convirtiendo en sus propios imagineros tanto en el espacio nacional como internacional” (Muratorio, 1994: 176).

Esta afirmación puede ser interpretada desde muchas perspectivas, sin embargo, desde lo político, o sea desde el necesario “... diálogo entre nación y estado” (Ibíd.), lo que aborda Muratorio es sin duda una realidad que se ha evidenciado cada vez más en las tres últimas décadas en el Ecuador y es el hecho que los pueblos y nacionalidades ahora tienen un discurso propio, con sus propias reivindicaciones y luchas específicas en las que ellos son los interlocutores directos en la interrelación con el Estado. Detrás quedaron las visiones del “buen salvaje” al que había que “civilizar” o aquellas que desde la izquierda proclamaban la “proletarización” del indígena o su conversión por efecto de las inequitativas relaciones sociales de producción en “campesino pauperizado”.

En ese sentido, la declaratoria del Ecuador como Estado plurinacional marca un hito en la consolidación del proceso reivindicativo de los pueblos y nacionalidades, en tanto concretiza una exigencia del movimiento indígena hecha hace casi treinta años -en 1990-. Si bien la Constitución de 1998 reconoció el carácter multiétnico y plurinacional que tenía el país e incorporó los derechos colectivos en el texto constitucional, la vigencia de un Estado plurinacional e intercultural, según reza el Art 1° de la actual Constitución de la República, ha sido sin duda el logro fundamental que, de muchas maneras, ha posibilitado que estas colectividades hayan consolidado y “...asumido su rol político de agentes históricos y reclamen para sí mismos la revalorización o reinención de su historia en la definición de su presente” (Muratorio, 1994:178).

Esta nueva manera de repensar al Ecuador y de concebir al Estado-nación, deja también atrás la ficción del país homogéneo y de la nación como único marco referencial de identidad y se materializa en el reconocimiento de la existencia al interior del territorio nacional de múltiples realidades e identidades culturales y de nuevos actores sociales, hasta entonces invisibilizados, que son además sujetos de derechos colectivos los que, por lo demás, pueden y deben ser ejercidos por los pueblos y nacionalidades al amparo de los principios de igualdad, equidad y justicia, en el marco de un Estado democrático e incluyente.

En este nuevo escenario al que nos enfrentamos, como lo expresa Gómez (2002), ahora le corresponde al Estado “...asumir una propuesta de reconstitución para dar cabida a nuevos sujetos de derecho, que han mantenido su legitimidad y han carecido de legalidad” (Gómez, 2002:242). Y es que la construcción de un Estado plurinacional es sin duda una tarea compleja y de larga duración pero, sobre todo, es un proceso social y político que implica cambiar mentalidades, imaginarios y paradigmas, transformando a la vez el modelo a partir del cual se organiza el Estado y la institucionalidad. Se trata en definitiva de romper con una concepción de nación que nació desde una matriz de carácter profundamente colonial, la que invisibilizó por siglos la existencia de esos “otros” que estaban presentes en el territorio nacional²⁵.

25. Autores como Ayala (1988), Tinajero (1986) y en años más recientes Guerrero (2010), puntualizan en este sentido que los “...Estados nacionales latinoamericanos que surgieron en el siglo XIX, como parte de la ruptura colonial, mantuvieron la dominación étnica, política, social y económica sobre las poblaciones indígenas y afrodescendientes, excluyéndolos de la ciudadanía y la participación” (Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017: 3).

Ahora bien, el concepto de plurinacionalidad no solo no es fácil de asimilar sino que provoca muchas resistencias, tanto en Ecuador como en muchas otras regiones del mundo en donde desde hace varias décadas se están desarrollando procesos de autoafirmación identitaria y de diferenciación cultural y étnica, por parte de sectores poblacionales que hasta entonces estuvieron subsumidos en la categoría universal de ciudadanos y cuyos miembros se concebían como sujetos individuales de derecho. En ese sentido, es innegable que en el país siguen habiendo sectores sociales que ven en esta nueva concepción del Estado un peligro inminente de desintegración y separación territorial.

Ciertamente, no es del caso negar que se trata de un tema por demás inacabado que amerita y debe suscitar profundas reflexiones sobre sus implicaciones en todos los órdenes de la vida política, social y económica del Estado ecuatoriano, sin embargo, si el objetivo es aportar a que dicha discusión se amplíe y profundice, no es dable anclarse en la negación de una realidad que está frente a nuestros ojos y que seguirá estando, más allá de la voluntad de quienes se empeñen en no verla: vivimos en un país cuyo territorio alberga una amplia diversidad de grupos culturalmente distintos, que tienen principios organizativos y marcos normativos diferentes y responden a otras formas de entender el mundo y las relaciones del ser humano con el medio ambiente.

Es decir, estamos frente a un nuevo paradigma de sociedad que cuestiona las bases del proyecto político liberal poscolonial al amparo del cual nacieron las naciones americanas en el siglo XIX, lo que nos lleva necesariamente a replantearnos la manera de abordar las tensiones y/o contradicciones que se producen entre las distintas visiones sobre lo que significa la vigencia de un Estado plurinacional e intercultural. Siguiendo a Garreta (2000) se podría decir entonces que "...es positivo que esta relativización de los proyectos hegemónicos (...) nos obligue a enfrentar, con el desafío que ello significa, un crecimiento exponencial de actores sociales y culturales que (...) encarnan tendencias, memorias, tradiciones, elementos culturales desarticulados, con distinto orden y significación -pero que- (...) resultan emergentes válidos de diferentes maneras de percibir, sentir, valorar, pensar, organizar, controlar y reproducir" (Garreta, 2010: 3).

Desde la perspectiva esbozada en los párrafos anteriores, a continuación vamos a intentar reflexionar brevemente sobre las demandas planteadas dentro del eje de discusión Estado Plurinacional, durante los parlamentos provinciales a los que asistieron los representantes de los pueblos y nacionalidades de las 24 provincias del país. Las propuestas de los parlamentarios se concentraron principalmente alrededor de dos temas: marco normativo (vigente y nuevo) y procesos identitarios.

1. Marco normativo

Durante el desarrollo de los parlamentos fue evidente que el tema de la normativa constituía un imperativo, tanto en cuanto dicho marco regulatorio hacía relación al objetivo ulterior planteado por los asistentes, de lograr el reconocimiento y el respeto por parte de la institucionalidad pública así como del resto de la sociedad, del carácter plurinacional e intercultural del Estado. En ese sentido, las demandas en relación a la ejecución de normativas vigentes hicieron alusión, por ejemplo a la "aplicabilidad mandatoria del Decenio Afro y demás leyes que involucren los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades" (Declaratoria Nacional de Demandas y Propuestas, 2017). Mientras que en lo tocante a la expedición de nuevos marcos regulatorios se planteó, en conexión con lo anterior, la expedición de una Ley Orgánica relativa a los Decretos 060 y 915 -mandatos ambos que aluden precisamente al cumplimiento de los derechos del pueblo afroecuatoriano.

Ateniéndonos a las demandas recogidas, resulta claro entonces que el mandato constitucional que declaró al Ecuador como un Estado plurinacional e intercultural, en el año 2008, luego de nueve años haber sido expedido, no ha tenido el anclaje suficiente para generar las condiciones y posibilidades reales para construir un verdadero Estado intercultural y plurinacional, que articule todos los ámbitos de la institucionalidad pública y de la sociedad. Cabe preguntarse entonces cuáles han sido los impedimentos para que dicha declaratoria constitucional no haya logrado aterrizar más ampliamente en la práctica institucional del Estado, manteniéndose al parecer en el plano puramente formal del enunciado y tampoco haya permeado realmente en la praxis colectiva de la sociedad.

Por un lado, esta interrogante nos lleva a reafirmarnos en la convicción de que en la consecución de un Estado plurinacional e intercultural, hay que replantearse de manera concomitante el carácter del aparato institucional y, en ese sentido, como lo señala la Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, el desafío consiste en:

“... construir institucionalidades diversificadas y heterogéneas donde estén presentes, activamente y a lo interno, diferentes modos de pertenencia institucional y representación política, en coherencia con los derechos colectivos (instituciones compartidas), como son los órganos de control electoral, defensoría de los pueblos, Corte Constitucional, CNE (...) daría como resultado la democracia plurinacional” (Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017, 2013: 5).

Una democracia plurinacional que de existir en la práctica debería respetar, por ejemplo, según expresan las demandas de los parlamentarios, los procesos socio-organizativos territoriales que mantienen los pueblos y nacionalidades, garantizando el derecho a la vida del ser humano y de la naturaleza; así como también -en alineación con lo señalado por la ANINP- debería permitir crear sedes provinciales del Consejo Nacional de Igualdad de Pueblos y Nacionalidades para asegurar la plena vigencia de esos derechos.

En esa misma línea los parlamentarios demandaron igualmente tener mayor injerencia y control de la política pública a través de la articulación entre el Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades y los Consejos Cantonales de Protección de Derechos, mediante la presencia de un técnico territorial que haga seguimiento y evalúe su cumplimiento; así también, fortalecer el ECORAE y re-direccionar la ley para que los fondos que maneja dicha institución vayan directamente al desarrollo amazónico, sumado a un porcentaje de la explotación petrolera.

Al repasar las demandas consignadas en los párrafos anteriores -así como algunas analizadas en los capítulos previos- no se puede sino concordar con De Sousa Santos cuando puntualiza sobre las implicaciones que tiene, en la práctica, la instauración de un Estado plurinacional, mencionando entre ellas: “...un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, la democracia intercultural, el pluralismo jurídico, políticas públicas de nuevo tipo, nuevos criterios de gestión, de participación ciudadana, de servicio y de servidores públicos” (De Sousa Santos, 2010:97). Cabe interrogarse, entonces ¿En cuántos de estos campos hemos avanzado como país, en pos del objetivo de concretar la vigencia del Estado plurinacional e intercultural, a lo largo de los últimos años?

Con la visión de este autor concuerdan en sus planteamientos algunos pensadores, quienes en distintos momentos a lo largo de estos últimos veinte años se han alineado detrás del principio de la plurinacionalidad e interculturalidad del Estado ecuatoriano (Chuji Gualinga, 2008; Ortiz, 2014; CONAIE, 2008; Walsh, 2008), entre otros, quienes con diferente intensidad y en distintos niveles postulan la idea de que ésta es- sino la única- la alternativa posible para el Estado postmoderno. De acuerdo con Walsh, no se trata ciertamente de una vuelta al pasado sino más bien de caminar mirando hacia el futuro a partir de las realidades actuales, lo que en el caso del Ecuador resulta de la ineludible necesidad de admitir que estamos frente a un país plurinacional, por lo que se deben asumir "...con seriedad las transformaciones políticas, económicas, jurídicas y sociales de carácter intercultural que esta realización y aceptación implican" (Walsh, 2008: 23).

Y es solo inscritos en una visión de tal naturaleza que pueden encontrar salida demandas como la planteada por los parlamentarios en relación al mapeo geo referenciado de las circunscripciones territoriales indígenas, con miras a legitimar y establecer sus límites y viabilizar así el autogobierno de los pueblos y nacionalidades bajo el principio de autonomía y autodeterminación (Declaratoria Nacional de Demandas y Propuestas de los Pueblos y Nacionalidades, 2017). Al respecto, vale decir que ciertamente una empresa de tal envergadura va siempre a encontrar resistencias y obstáculos a lo largo de su proceso de desarrollo, no sólo por lo complejo que resulta en sí mismo el proyecto de construcción de un Estado plurinacional e intercultural, sino también por la falta de comprensión que existe en la sociedad blanco-mestiza acerca de sus alcances y ramificaciones, así como del legítimo origen histórico que tienen las demandas de los pueblos y nacionalidades.

En ese sentido, Walsh resalta -lo que quizás podría considerarse como uno de los obstáculos a los que se hizo alusión anteriormente- la permanencia en el imaginario colectivo de la sociedad ecuatoriana, de una visión que caracteriza a los indígenas como un bloque homogéneo, sin diferencias aparentes entre los distintos grupos étnico-culturales presentes en el país, con lo cual se tiende a borrar de un plumazo las diferencias no solo étnicas sino también las de carácter histórico y social (Walsh, 2008), las que por principio cuestionan y desestabilizan en su proyección histórica la estructura de poder y explotación colonial que se impuso a las sociedades indígenas, la que de muchas maneras perduró en los proyectos independentistas y en la conformación misma del Estado nación actual.

Para la autora, a partir de ese desencuentro entre la realidad y el imaginario social, la única categoría de diferenciación que prevalece entre la sociedad blanco mestiza y ese indiferenciado sector indígena, es la raza (Walsh, 2008), factor que como se sabe históricamente sustentó argumentos tales como la supuesta inferioridad física y mental de los indígenas y justificó además la pretensión del régimen colonial primero y del republicano después, de erigirse en los rectores del destino de estos pueblos, visión por demás paternalista y etnocéntrica que incluso hoy en día encuentra espacios de expresión en la sociedad y, lo que es más grave aún, en la misma institucionalidad del Estado²⁶.

De alguna manera, esto llevaría a explicar las razones por las cuales entre las demandas planteadas como estrategias para lograr el fortalecimiento y transversalización de los derechos de pueblos y nacionalidades en el ámbito provincial, todavía tengan cabida propuestas que aluden a la erradicación de cualquier forma de folklorismo y mala utilización de los símbolos culturales de los pueblos y nacionalidades; así como la prohibición de la ridiculización de la cultura indígena en medios de comunicación y el necesario respeto que deben suscitar las particularidades idiomáticas que se encuentran en cada territorio.

26. De acuerdo con Ayala, esta situación no puede sorprender por cuanto desde el nacimiento de la República se cultivó la idea de un país homogéneo en el que predominaba el estereotipo de "lo ecuatoriano", al cual debían "integrarse" todos los sectores de la sociedad. En ese sentido, tampoco es de extrañar que las prácticas y creencias indígenas se consideraran "salvajes", "primitivas" o en el mejor de los casos "folclóricas"; de la misma manera que los idiomas de los pueblos originarios se los veía como "incultos", razón por la cual se buscó eliminarlos; mientras que los negros se trataban con racismo, como advenedizos e inferiores (Ayala, s/a: 2).



Representante de la nacionalidad Waorani da la bienvenida a parlamentarios de la provincia de Orellana.



Integrantes de grupo musical afroecuatoriano de Esmeraldas comparten su arte con parlamentarios provinciales.

Por lo mismo, en relación a la falta de comprensión del proyecto del Estado plurinacional de parte de ciertos sectores de la sociedad, vale decir que es muy posible que lo que no se entienda realmente es, como lo menciona Walsh (2008), que una propuesta de este tipo requiere necesariamente "...reinventar el Estado bajo una geometría variable que busca formas de unificación sin uniformidad" (Walsh, 2008: 22) y, en ese sentido, que la propuesta de plurinacionalidad, al rescatar las diferencias ancestrales, lo que posibilita es la construcción de un Estado anclado en las articulaciones de dichas diferencias, sin exclusión de ninguno de los sectores actuantes.

Para estos efectos entonces, resultan sumamente pertinentes las demandas planteadas por los parlamentarios, en el sentido de crear museos interétnicos y escuelas de tradición oral y saberes ancestrales; así como espacios entre los pueblos y nacionalidades para intercambiar dichos saberes y sus experiencias y vivencias; propuestas que sin duda están alineadas con el propósito de lograr la requerida unidad en la diversidad, al igual que lo está la exigencia de que las investigaciones y proyectos que se realicen en territorio de pueblos y nacionalidades desde la institucionalidad o la academia, respeten las normativas internas y sus resultados sean socializados y devueltos a la comunidad.

Cabe agregar además, que estas demandas adquieren otra dimensión si las miramos en el sentido de lo planteado por Chuji cuando señala que la plurinacionalidad no es -como algunos autores han tratado de argumentar- "...un concepto étnico, sino un concepto político sustentado en la apertura del contrato social (...) a las diferencias que pueden ser étnicas, o de género, o de cultura, o de edad" (Chuji, 2008:2). Esta visión, sin duda, abre la puerta a nuevas posibilidades y formas de entender y asumir la plurinacionalidad, en tanto no la reduce a ser un estatuto privativo de las sociedades indígenas, sino que, como argumenta la autora, la amplía a ser "...una condición [¿necesaria?] de la política moderna para generar accesos, reconocimientos e interculturalidad para toda la sociedad" (Chuji, 2008: 2).

En la misma línea de lo expuesto hasta el momento, vale decir que entre las demandas recogidas durante los parlamentos de manera recurrente surgieron también requerimientos centrados en la necesidad de desarrollar mecanismos de concientización de la sociedad en general, para lo cual se planteó, por ejemplo, abrir espacios de discusión sobre interculturalidad y plurinacionalidad; así como canales de diálogo para receptar, analizar y canalizar propuestas hacia las instancias locales y nacionales competentes, y espacios de comunicación directa y permanente entre instituciones públicas y pueblos y nacionalidades, con intervención de interlocutores calificados.

En el contexto de lo dicho respecto a la plurinacionalidad e interculturalidad no es posible sino aceptar como absolutamente válidas las propuestas realizadas por los representantes a los parlamentos provinciales que se consignan en el párrafo anterior, así como también lo son las que hacen relación al desarrollo de programas de socialización en territorio para concientizar y lograr el empoderamiento de los pueblos y nacionalidades sobre sus derechos; a la sensibilización de funcionarios públicos y ciudadanía en general sobre el tema; y, finalmente, a la necesidad de que desde las distintas instituciones estatales se capacite a los pueblos y nacionalidades sobre las competencias de cada institución, en lo que respecta a los derechos territoriales y al cuidado del medio ambiente, utilizando para ello capacidades locales con experiencia en la materia.

Para finalizar resta, sin embargo, retomar una inquietud que nace de la lectura de las demandas planteadas en este acápite y es si muchas de ellas -sino la mayoría- deberían aún seguir siendo discutidas en el contexto de la sobreentendida vigencia de un Estado plurinacional ecuatoriano o si, por lo tanto, su persistencia en calidad de problemáticas aún por resolver se debe al hecho que, como lo señalan la CONAIE y la Fundación Tukui Shimi cuando hacen referencia al Informe Alternativo presentado en el 2007 por la FLACSO en relación al cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, todavía permanece tanto en la institucionalidad como en la sociedad misma la visión que mira a los indígenas como un sector minoritario de la población (al igual que los pueblos afroecuatoriano y montuvio) y "...por ende sus derechos con toda la legitimidad que puedan tener se subordinan [-todavía-] a los derechos considerados fundamentales, o sea a los derechos individuales que tienen los miembros del resto de la sociedad" (CONAIE / Fundación Tukui Shimi, 2010:3).

Además de la anotada, muy probablemente son muchas más las respuestas que se podrían dar a estas interrogantes, así como seguramente varias también podrían ser sus causas, en todo caso, lo que queda claro es que sigue existiendo una deuda pendiente de parte del Estado ecuatoriano y de la sociedad en general, frente a los pueblos y nacionalidades, una deuda que demanda acciones efectivas e inmediatas si se quiere realmente llegar a plasmar la propuesta de construir un Estado plurinacional e intercultural, en el que se erradique para siempre las taras históricas que todavía arrastramos en términos de exclusión, racismo e inequidad.

2. Procesos identitarios

En nueve de las 24 provincias del país, los representantes que participaron en los parlamentos focalizaron sus demandas en el respeto y reconocimiento a los procesos identitarios desde el Estado y la sociedad, tal cual lo establece la Carta Magna en su Art. 57, numeral 1 "Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social".

Vale decir que en esta materia en el Ecuador, a partir del 2012, se produce un hecho relevante y es la declaración, mediante el Decreto Ejecutivo 910, del 12 de octubre como el Día de la Interculturalidad y Plurinacionalidad, fecha que en un inicio celebraba el "Día de la Raza. Dicho mandato establece: "...Rectificar el verdadero significado del 12 de octubre, promover el diálogo entre las diversas culturas y saberes, fortalecer la unidad nacional en la diversidad de construir el nuevo Estado incluyente de paz y justicia. (Art. 1° del Decreto Ejecutivo 910)"²⁷

En ese sentido, la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural alude a una sociedad que reconoce y respeta la diversidad cultural presente en el Ecuador, la que incorpora en su haber todo un abanico de concepciones y significaciones diferentes. Por lo mismo, resulta indispensable primeramente definir el concepto de cultura del cual se parte; siguiendo a Giménez, tenemos que:

"...La cultura es la organización social del sentido, interiorizado de modo relativamente estable por los sujetos en forma de esquemas o de representaciones compartidas, y objetivado en "formas simbólicas", todo ello en

27. Decreto ejecutivo 910, publicado en el Registro Oficial No. 561 del viernes 21 de octubre del 2011 en el que se declara el 12 de octubre como el Día de la Interculturalidad y Plurinacionalidad.

contextos históricamente específicos y socialmente estructurados..... Todos los hechos sociales se hallan inscritos en un determinado contexto espacio – temporal” (Giménez, 2003: 5).

Esta definición en parte concuerda con el concepto que brinda Geertz, para quien la cultura “... no es más que la “trama de significación” en que se encuentra inserto el comportamiento del ser humano; es decir, se trata de un “sistema organizado de símbolos” construido por el propio hombre (sic), que le proporciona esquemas o modelos para percibir, entender, significar y actuar en su realidad circundante” (Geertz: 1996: 61).²⁸

Partiendo desde esta perspectiva, cabe retomar a Kingman²⁹ para quien los pueblos deben tener gobierno y control del territorio para no perder la cultura y la identidad, ya que no basta solo la propiedad de la misma. Por tanto, en lo que respecta a la identidad autores como Gellner y Traverso (1998: 83)³⁰, definen a la identidad como el proceso simultáneo de afirmación, diferenciación y participación que experimenta toda colectividad humana al momento de definir su pertenencia grupal dentro de argumentos de diversidad sociocultural.

Así también, García Canclini (1995),³¹ explica que la identidad ha sido vista como una adscripción intencional, impulsada por individuos conscientes del valor instrumental que tiene esta, para acceder a recursos o defenderlos ante extraños; además es concebida como una instancia cambiante e indeterminada que se construye en forma episódica en función del contexto. De esta manera se ha partido de una concepción auto referenciada de la identidad para llegar a una posición “posmoderna que la fragmenta de modo tal que incluso pone en duda su existencia (García Canclini, 1995: 3).

Ahora bien, aunque el Ecuador es un país diverso su variedad fue objetivada en grupos étnicos raciales compuestos de blancos, indios y negros de los que, como resultado, se obtenía una matriz de auto identificaciones en la que sobresalía el blanco-mestizo, como referente hacia el cual se debía orientar la mezcla racial y con ello lograr la transformación sociocultural de la nación.

Para Shanin, en las reivindicaciones étnico- culturales de los indígenas, a pesar de contar con “raíces territoriales y ancestrales” la lucha proletaria fue ignorada o diferida a la espera de un cambio estructural. En ese sentido, se reducía la identidad a la perspectiva de clase lo que encerraba algunos problemas conceptuales y prácticos; lo que lleva a la necesidad de cambiar el punto de partida del análisis y partir desde la particularidad de las características organizativas internas y subjetivas de los pueblos, para profundizar en los procesos históricos y estructurales de las comunidades (Shanin: 1978).³²

Desde esta visión, se entiende el proceso de construcción de las identidades a partir de la apropiación, por parte de los actores sociales, de determinados repertorios culturales considerados simultáneamente como diferenciadores (hacia afuera) y definidores de la propia unidad y especificidad (hacia adentro). Es decir, la identidad no es más que la cultura interiorizada por los sujetos, considerada bajo el ángulo de su función diferenciadora y contrastiva en relación con otros sujetos (Wallerstein, 1992). El autor señala que una de las funciones casi universalmente atribuida a la cultura es la de diferenciar a un grupo de otros grupos y por tanto representa el conjunto de los rasgos compartidos dentro de un grupo y presumiblemente no compartidos fuera del mismo. (Wallerstein 1992: 5).³³

28. Citado en (Almeida José, 1999) Identidades en el Ecuador. Un Balance Antropológico. Publicado en Antropología. Cuadernos de investigación No. 4, DEA, PUCE, Quito Ecuador. P.117.

29. Santiago Kingman expositor “Plurinacionalidad y Circunscripciones Territoriales” – Primer Foro hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.

30. Citado en (Almeida José, 1999) Identidades en el Ecuador. Un Balance Antropológico. Publicado en Antropología. Cuadernos de investigación No. 4, DEA, PUCE, Quito Ecuador.

31. Ibid. p. 93.

32. Citado en (Almeida José, 1999) Identidades en el Ecuador. Un Balance Antropológico. Publicado en Antropología. Cuadernos de investigación No. 4, DEA, PUCE, Quito Ecuador. P.101

33. Citado en (Giménez 2003)

Por lo mismo, en los rasgos diacríticos de la identidad existen diferencias que pueden estar relacionadas con formas culturales como la vestimenta, las prácticas culinarias, los símbolos y signos que dan contenido a la ritualidad o bien las maneras de saber y entender el mundo.

Es así entonces que un determinado grupo puede conservar su identidad a pesar de estar vinculado con otros grupos o encontrarse inserto en un entorno caracterizado por la diversidad y el intercambio cultural. Es desde esta perspectiva que deben entenderse las demandas de los parlamentarios provinciales, las cuales ponen especial énfasis en el respeto y el reconocimiento de su cultura: "que la lengua, vestimenta y costumbres de las nacionalidades shuar y achuar se integren y legitimen en los espacios de poder del Estado; retomar las costumbres, música, danzas y formas de vida autóctonas de los pueblos y nacionalidades, para proteger su patrimonio cultural; así como el rescate y salvaguarda de su patrimonio (saberes, medicina ancestral, arte y artesanías)"³⁴. En definitiva, que se dé aplicabilidad a lo que establece el Art. 57, numeral 1 de la Constitución de la República, ya citado en un inicio.

Así mismo, para fortalecer las identidades étnicas y preservar la cultura de los pueblos y nacionalidades, se plantea desarrollar una educación integral, que con el respectivo apoyo del Estado esté orientada a buscar el reconocimiento de las diversas vertientes culturales existentes en el país, en condiciones de igualdad y de respeto hacia el aporte histórico de los pueblos y nacionalidades en el proceso de construcción de la nación: "...desde el Estado se implementen políticas y programas que revaloricen la herencia cultural e histórica del pueblo afroecuatoriano y recuperen la memoria sobre el proceso de esclavitud. Lo que se reclama entonces es un verdadero compromiso político y social que acepte e interiorice la diversidad cultural del país, para garantizar la solución a sus legítimas demandas.

En este contexto, los parlamentarios provinciales demandaron también fortalecer y reconocer las identidades étnicas presentes en el territorio ecuatoriano, a través de mecanismos tales como: "Implementar a través del Ministerio de Cultura y Patrimonio; y, con la participación de los pueblos y nacionalidades, un proyecto de investigación etnohistórica y etnográfica de aquellos pueblos que están desapareciendo como entidades étnicas diferenciadas; así también desarrollar campañas de sensibilización/socialización dirigidas a la sociedad en general, sobre el derecho que tienen los pueblos y nacionalidades a sus prácticas culturales, sin que eso signifique ser penalizados, estigmatizados o desplazados"³⁵.

En relación al reconocimiento identitario que se demanda, cabe relieves que en algunas provincias, entre ellas Guayas y Santa Elena, se hizo especial hincapié en exigir que se reconozca como entidad étnica diferenciada al pueblo cholo, dada la especificidad histórica que presenta. Para el efecto se planteó nombrar a una comisión de expertos (sociólogos antropólogos y otros) con miras a definir su origen histórico, situación geográfica y características identitarias. En esta materia se demandó también que se reconozca la libertad de autodefinición que tiene cada individuo en relación a su pertenencia étnica o identidad.

En este sentido cabe recordar lo manifestado por Geertz (1990), cuando se refiere a los "Estados del Tercer Mundo", los que para el autor surgen como una experiencia revolucionaria postcolonial y tenían la obligación de asegurar y potenciar la convergencia de valores universales con particularismos étnico-culturales de variada composición y extensión. (Geertz, 1990:258)³⁶. Obligación que no parece haber sido incorporada como tal en las propuestas independentistas y menos aún en los proyectos nacionales que se desarrollaron en esta parte de América.

34. Extraído de las Declaratorias Provinciales de Morona Santiago y Napo.

35. Extraído de la Declaratoria provincial de Imbabura.

36. Citado en (Almeida José, 1999) Identidades en el Ecuador. Un Balance Antropológico. Publicado en Antropología. Cuadernos de investigación No. 4, DEA, PUCE, Quito Ecuador. P.115.

Siguiendo a Walsh (2002), vale decir que la identidad cultural reconocida como propia no significa una simple expresión de la “verdadera historia” de ciertos colectivos, sino que puede ser entendida como el relato a través del cual cada grupo edifica su pasado por medio de una acción prioritaria de memoria. Es decir, que los conocimientos que se comparten y se construyen dentro de estos procesos no pueden ser simplemente caracterizados como ancestrales/tradicionales, porque no están estáticos en un pasado sino que se van construyendo desde el presente a partir de interpretaciones y reivindicaciones de una memoria histórica. (Walsh 2002: 66).³⁷

Por lo mismo, resulta de extrema importancia no solo la recuperación y descripción de los esquemas epistemológicos, valores y cosmovisión de los pueblos y nacionalidades, sino también el señalamiento de su coherencia y densidad histórica y cultural dentro de la trayectoria constitutiva del país, tal como lo establece el Art. 57, numeral 13 que dice “Mantener, recuperar, desarrollar y proteger su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.”³⁸ En este sentido, los parlamentarios demandan: “que desde la institucionalidad pública se pueda viabilizar y facilitar desde el Estado la canalización directa de recursos desde organismos y/u organizaciones internacionales, destinados a la recuperación y protección del patrimonio cultural así como crear escuelas de formación continua de las manifestaciones artísticas ancestrales del pueblo afroecuatoriano”³⁹. Es ineludible ciertamente, aceptar que se necesita de una decisión política que admita la diversa composición histórica, lingüística, cultural y territorial del país, lo que conlleva a la instauración de formas más democráticas de participación de los pueblos y nacionalidades.

También, en términos de la recuperación de su identidad étnica, los parlamentarios solicitaron “crear espacios de fortalecimiento identitario y de capacitación difusión y promoción cultural; recuperar el conocimiento de los mayores (bibliotecas ambulantes) sobre saberes ancestrales; de igual manera, recuperar el rol que como modelo de formación tienen los padres y la familia en la transmisión de la cultura y en el reforzamiento identitario de los pueblos y nacionalidades; incluir en la malla curricular desde los primeros niveles, así como en la programación de los medios de comunicación y en las redes sociales, contenidos que difundan conocimientos sobre la pluriculturalidad del país que fomenten el respeto hacia la diferencia”⁴⁰. Planteamientos que se sustentan en el pleno ejercicio de sus derechos y estimulan sus potencialidades para la recuperación y fortalecimiento de su memoria histórica y cultural.

Vale decir que actualmente en el país, en varios canales y radios nacionales se promueve la pluriculturalidad y se fomentan espacios interculturales que ayudan a conocer y concientizar a la ciudadanía en general sobre las distintas culturas existentes en el Ecuador. Entre ellos están el programa “Ecuador Multicolor”, así como los segmentos interculturales que mantienen en su programación algunas radios, en los que se realizan entrevistas, reseñas etnohistóricas o difusión de las prácticas culturales de los pueblos y nacionalidades (características lingüísticas, vestimenta, gastronomía y formas de organización, entre otras). El objetivo de éstos sería dar cumplimiento al Art. 36 de la Ley Orgánica de Comunicación.⁴¹

37. Citado en Primer Foro hacia la construcción del Estado Plurinacional e Intercultural.

38. Constitución de la República del Ecuador.

39. Extraído de la Declaratoria de Santa Elena.

40. Extraído de las Declaratorias provinciales de Carchi y Sucumbios.

41. Art. 36.- “Derecho a la comunicación intercultural y plurinacional.- Los pueblos afroecuatoriano y montubio y las nacionalidades indígenas tienen derecho a producir y difundir en su propia lengua, contenidos que expresen y reflejen su cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes. Todos los medios de comunicación tienen el deber de difundir contenidos que expresen y reflejen la cosmovisión, cultura, tradiciones, conocimientos y saberes de los pueblos afroecuatoriano y montubio y las nacionalidades indígenas, por un espacio de 5% de su programación diaria, sin perjuicio de que por su propia iniciativa, los medios de comunicación amplíen este espacio...”

Alrededor de este tema, las demandas de los parlamentarios se enfocaron en "Erradicar el folclorismo y respetar los símbolos culturales de los pueblos y nacionalidades. Prohibir la ridiculización de la cultura indígena en los medios de comunicación y programas de difusión. Respetar las particularidades idiomáticas de cada territorio"⁴². Es decir, que los medios de comunicación promuevan la identidad de los pueblos y nacionalidades, no como objetos de entretenimiento sino como sujetos protagonistas de su propia cultura.

Para finalizar, a manera de ejemplo y referencia a tomar en cuenta, vale la pena señalar lo que está ocurriendo en otros países latinoamericanos en este campo. En el caso de Bolivia, amparados en el Plan Nacional Indígena Originario de Comunicación Audiovisual, cuyo propósito es que los pueblos indígenas bolivianos tengan acceso a las tecnologías audiovisuales y construyan a partir de ellas mecanismos y estrategias de comunicación que les ayuden a enfrentar los retos del mundo actual, se trabaja desde el reconocimiento del saber propio como fuente de potencialidades y riqueza cultural, en la elaboración de guiones y libretos de manera colectiva, con miras a construir una propia forma de comunicación.

42. Extraído de la Declaratoria de Tungurahua.

Referencias

- Almeida, José (1999) Identidades en el Ecuador. Un Balance Antropológico. Publicado en Antropología. Cuadernos de investigación No. 4, DEA, PUCE, Quito Ecuador
- Castillo Gallardo, Mayarí (2009). Pueblos indígenas y derecho consuetudinario. Un debate sobre las teorías del multiculturalismo. México. Artículo. En: Nueva Antropología. Vol 22. No. 71. Jul-dic.
- CONAIE / Fundación TUKUI SHIMI (2010). Ecuador. Derechos Colectivos de los Pueblos y Nacionalidades. Evaluación de una década 1998-2008. Quito. Coord. Mónica Chuji. Ed. IGWIA.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010). Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur. Lima. Ed. IIDS / Programa Democracia y Transformación Global.
- Garreta, Mariano Juan (2000). Espacio cultural contemporáneo. Una reflexión sobre la diversidad multiétnica en la sociedad democrática. Argentina. Boletín del Programa Iberoamericano: Unidad Cultural en la Diversidad. Ed. RIDEI / OEI.
- Giménez, Gilberto (2003) La cultura como identidad y la identidad como cultura - Instituto de Investigaciones sociales de la UNAM- México. González, Miguel, Araceli Burguete Cal y Mayor Pablo Ortiz. Coord. (2010) La autonomía a debate Autogobierno indígena y Estado Plurinacional en América Latina. Quito. Ed. FLACSO, Sede Ecuador

/ Cooperación Técnica Alemana - GTZ / Grupo

- Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA / Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social – CIESAS / Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH. Capítulo V.
- Muratorio, Blanca (1994). Imágenes e imagineros. Representaciones de los indígenas ecuatorianos Siglos XIX y XX. Quito. Ed. FLACSO. Sede Ecuador.
- Ortiz, Pablo (2014). El laberinto de la autonomía indígena en el Ecuador: las circunscripciones territoriales indígenas en la Amazonía Central, 2010-2012. Quito. En: UCSD / Routhledge Taylor and Francis Group. Latin American and Caribbean Ethnic Studies. Ed. UASB.
- Varios autores (2009). Primer Foro hacia la Construcción del Estado Plurinacional e Intercultural. Quito. Ed. Secretaría de Pueblos, Movimientos Sociales y Participación Ciudadana / Ministerio Coordinador del Patrimonio.
- Walsh, Catherine (2008). Interculturalidad y Plurinacionalidad. Elementos para el debate constituyente. Quito. Ed. UASB.

Documentos, Normativas y Leyes

- Agenda Nacional Para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos (ANINP) 2013 – 2017, elaborada por: CODAE, CODEPMOC, CODENPE CON EL APOYO TÉCNICO DE SENPLADES, junio del 2013.
- Constitución de la República del Ecuador 2008
- Ley Orgánica de Comunicación Art. 36
- Decreto ejecutivo 910, publicado en el Registro Oficial No. 561 del viernes 21 de octubre del 2011 en el que se declara el 12 de octubre como el Día de la Interculturalidad y Plurinacionalidad.

Internet

- <https://www.alainet.org/es/active/23366>
- Chuji Gualinga, Mónica (2008). Diez conceptos básicos sobre plurinacionalidad e interculturalidad. Consultado el 6 de octubre de 2017. <https://www.oei.es/pensariberoamerica/ric00a01.htm>
- Hopenhayn, Martín (s/a). El reto de las identidades y la multiculturalidad. Consultado el 24 de abril de 2017. <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/380/File/Interculturalidad%20en%20el%20Ecuador.pdf>
- Ayala Mora, Enrique. Interculturalidad en el Ecuador. Consultado el 30 de octubre del 2017. <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/espectaculos/22/ecuador-tv-estreno-hoy-nuevo-programa-pluricultura> Consultado el 6-11-2017
- <http://www.mediospublicos.ec/programas/ecuador-multicolor#sthash.ELtQRc0.dpbs> Consultado el 6-11-2017
- <https://es.slideshare.net/hectorrevelo/decreto-910-12-de-octubre-da-de-la-interculturalidad-y-plurinacionalidad> . Consultado el 7-11-2017
- Decreto ejecutivo 910, publicado en el Registro Oficial No. 561 del viernes 21 de octubre del 2011 en el que se declara el 12 de octubre como el Día de la Interculturalidad y Plurinacionalidad.
- Programa "Ecuador Multicolor"

democracia de los antiguos era una democracia sin Estado, tal como lo conocemos en la actualidad. La democracia antigua estaba integrada por una asamblea ciudadana; un consejo (boulé) de 500 miembros; magistraturas; los cargos públicos eran atribuidos, por regla, por sorteo y con rotación. Esto generaba una vida política sin políticos, era una representación horizontal; no había nociones de soberanía popular, titularidad y ejercicio de poder. El autogobierno, que practicaban los griegos, requería una devoción total del ciudadano al servicio público: gobernarse a sí mismo, quiere decir, pasar la vida gobernando.

En contraste la democracia denominada moderna se funda en la teoría liberal, la cual es la praxis de la libertad individual, de la protección jurídica y del Estado constitucional que es el Estado-nación de derecho. El liberalismo es, sobre todo, la técnica de los límites del poder del Estado, mientras que la democracia es la entrada del poder popular en el Estado. La génesis ideal de las democracias liberales está en el principio de que la diferenciación y no la uniformidad, constituye la levadura y el más vital alimento para la convivencia. La democracia moderna está confinada a los mecanismos representativos de transmisión de poder (Gonzalo y Requejo, 2010).

De acuerdo con lo anterior, la democracia a la que hacemos referencia en la actualidad cumple dos funciones. Por un lado, la de forma de gobierno que permite la organización política y social de las poblaciones delimitadas en un territorio y que implica el establecimiento de un pacto para la conformación del Estado-nación soberano. Por otro lado, la democracia moderna se traduce, de manera específica, en el mecanismo de selección de los gobernantes, constituyendo una de las principales características de esta democracia la cual será no sólo liberal sino representativa.

La democracia liberal representativa surge como una necesidad ante la imposibilidad material de reunir al pueblo en grandes Estados. También es conocida como democracia indirecta, debido a que es una forma de gobierno donde los ciudadanos ejercen el poder político indirectamente, a través de sus representantes elegidos mediante sufragio, en elecciones libres y periódicas (Del Águila, 2009). De acuerdo con Manin, son cuatro los principios del gobierno representativo: 1) Los gobernantes son elegidos por los gobernados a intervalos regulares; 2) Los gobernantes conservan, en sus iniciativas, un margen de independencia en relación con los gobernados; 3) La opinión pública sobre los temas políticos puede expresarse fuera de control de los gobernantes; y, 4) La decisión colectiva es tomada al término de la discusión/deliberación, (Manin, 2006).

De acuerdo con lo anterior, podemos señalar que una de las características de la estructura política y social del Ecuador tal cual está señalado en su Constitución es ser una democracia liberal representativa, en la que no sólo existen elecciones periódicas sino que la soberanía del pueblo se ejerce a través de sus representantes en los diferentes niveles de gobierno: el Ejecutivo y Legislativo en el ámbito nacional; mientras que en el espacio local en las Alcaldías, Prefecturas, Concejalías Urbanas y Rurales, y Juntas Parroquiales Rurales. De conformidad con lo que establece la Constitución de 2008 la representación política recae en los partidos políticos y movimientos políticos.

Art. 112.- *Los partidos y movimientos políticos o sus alianzas podrán presentar a militantes, simpatizantes o personas no afiliadas como candidatas de elección popular. Los movimientos políticos requerirán el respaldo de personas inscritas en el registro electoral de la correspondiente jurisdicción en un número no inferior al uno punto cinco por ciento.*

Al solicitar la inscripción quienes postulen su candidatura presentarán su programa de gobierno o sus propuestas.

En el marco de la democracia representativa los participantes en los 24 parlamentos de pueblos y nacionalidades manifestaron las siguientes demandas:

- Creación o aplicación de normativa (acción afirmativa) para asignar espacios directos en los cinco poderes del Estado y, si es posible, también en el sector privado. En el caso específico del poder legislativo se demanda la asignación directa de un 20 % de sus asambleístas para los pueblos y nacionalidades.
- Designación de autoridades en territorio entre representantes locales, priorizando el uso de las capacidades locales.
- Autonomía y autodeterminación dentro de las circunscripciones territoriales indígenas, partiendo de una nueva lógica de manejo del territorio.

Veeduría, control y rendición de cuentas: tanto hacia afuera (o sea de la institucionalidad pública: CNE, CPCCS, Asamblea), como hacia dentro, esto es, al interior de las organizaciones comunitarias.

En función de lo expresado en estas demandas, lo que encontramos es que a pesar de las políticas de inclusión que se han desarrollado en el país en los últimos años, sobre todo considerando que varias organizaciones sociales en defensa de los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, han logrado constituir sus propias organizaciones políticas, no se ha podido incrementar el número de curules o triunfos en dignidades electas por parte de sus miembros.

Tampoco se registran muchos casos de miembros de pueblos y nacionalidades dirigiendo ministerios u ocupando cargos claves para la toma de decisiones en los asuntos públicos. Cabría analizar si esto se debe a que han concentrado la mayor parte de sus demandas y propuestas en su población, o porque la brecha para ser competitivos respecto de otras organizaciones políticas tanto de amplia trayectoria como de reciente creación se debe a otro tipo de desventajas sociales históricas, como la educativa, económica e incluso de influencia política.

En este sentido, se evidencia uno de los dilemas a los que se enfrentan los pueblos y nacionalidades para participar en el marco de la democracia representativa. Por un lado, optar por seguir compitiendo electoralmente desde sus propias organizaciones políticas con el costo de no ser altamente competitivos y apostar por el establecimiento de escaños reservados para su población. Por otra parte, buscar las estrategias para ampliar su espectro de participación al grueso de organizaciones políticas existentes, considerando el riesgo que esto implicaría de subordinar su propia agenda y promover como estrategia alguna política de cuotas al interior de estas agrupaciones políticas, tal como ocurrió con las mujeres para garantizar su presencia en las listas.

A partir de las demandas expuestas, se evidencia una de las contradicciones a las que se enfrentan los pueblos y nacionalidades, respecto de su participación política en los procesos electorales. Por ejemplo, por un lado, se pide el respeto a la autonomía y autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, abstrayéndolos de alguna manera de los marcos normativos vigentes del Estado; pero, por otro lado, también demandan que se viabilice de manera preferencial su inserción en el sistema de partidos políticos, dando facilidades para la formación de sus propios partidos.

Percibimos aquí la tensión existente entre ser parte de la estructura política establecida sobre principios liberales o generar un tipo de ruptura a través del ejercicio de la autonomía y autodeterminación de sus pueblos y nacionalidades. Es decir, se advierte una dualidad y hasta cierto punto una contradicción en los planteamientos. ¿O se acogen a una normativa de excepción o se insertan dentro de la legislación de partidos existente? Al respecto, cabría sin duda generar una reflexión desde el punto de vista de la interculturalidad y de las estrategias que despliegan los grupos subvertidos para alcanzar espacios y generar rupturas dentro de las estructuras de poder dominantes.

Finalmente, en el marco de las demandas que competen de manera directa la participación de los pueblos y nacionalidades en la democracia representativa, los parlamentarios hicieron hincapié en la necesidad de que desde el órgano electoral se establezca una política de formación y capacitación de líderes y lideresas, a partir de programas de capacitación a largo plazo y sostenibles en el tiempo, llegando incluso a considerarse la posibilidad de que se incorporen en las mallas curriculares a nivel nacional temas de participación ciudadana, sistemas electorales, educación cívica, principio de acción afirmativa y democracia, entre otros.

Aunado a la democracia representativa, la Constitución reconoce otros tipos de democracia que buscan ampliar las formas de participación de la ciudadanía, estas son: democracia directa y democracia comunitaria. Esto como resultado de un proceso histórico que no sólo se desarrolló en el Ecuador sino en buena parte de América Latina, nos referimos a la crisis de los partidos políticos también denominada de la partidocracia. En este sentido, las reformas a los sistemas político-electorales, especialmente en las últimas tres décadas, se han enfocado en establecer diversos mecanismos para que la ciudadanía pueda involucrarse de manera más directa en la toma de decisiones, y no delegar en su totalidad el destino del país en los representantes o en consecuencia en los partidos o movimientos políticos.

Una de estas vías es el reconocimiento constitucional de la participación ciudadana, no sólo a través de la democracia representativa, sino también de la democracia directa y comunitaria:

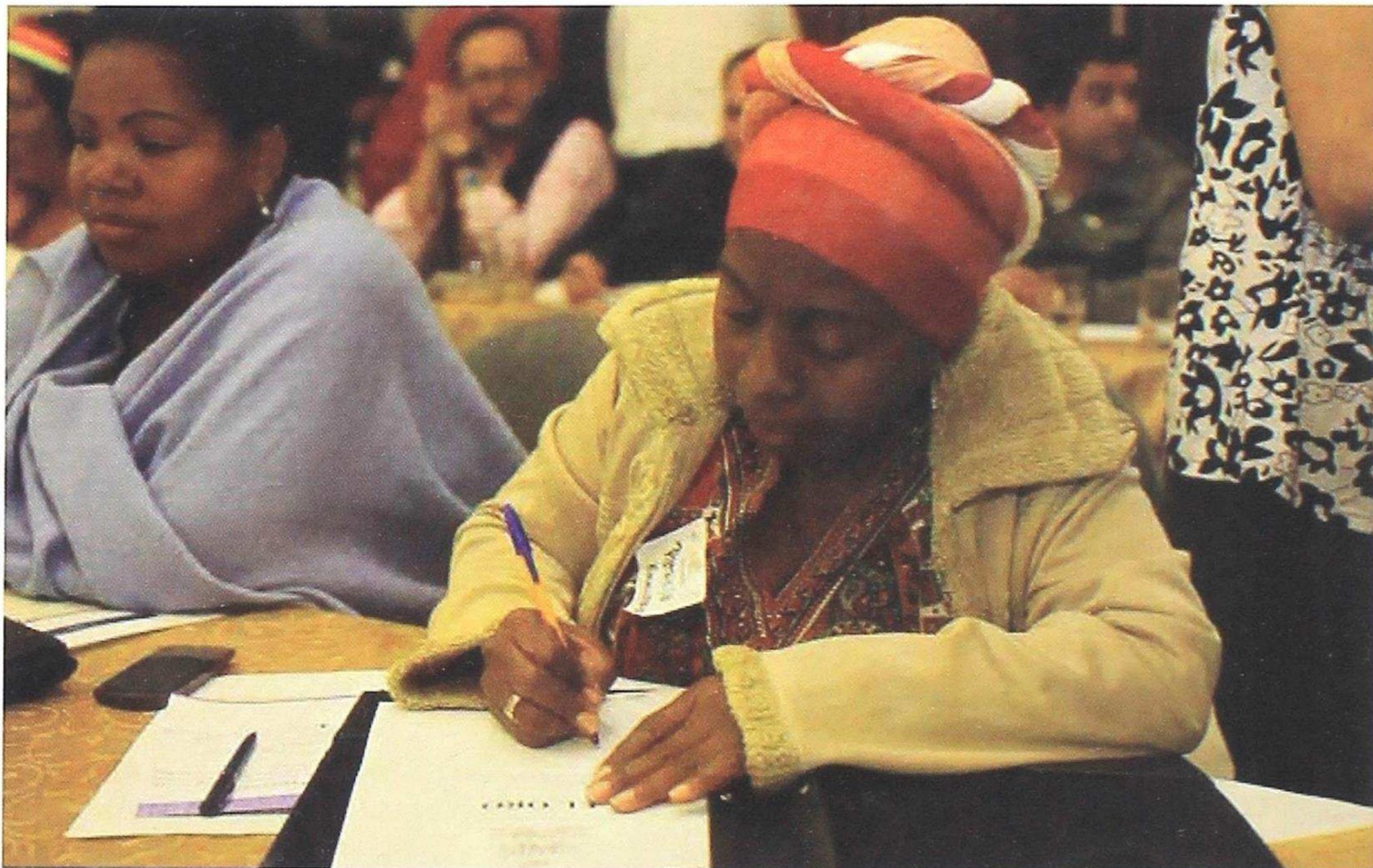
Art. 95.- *Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad, y de sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.*

La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

En lo que corresponde a la democracia directa podemos señalar que, se define a partir de los mecanismos considerados en las leyes para que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos, sin la necesaria intervención de representantes. La Constitución del Ecuador en los artículos 103 a 105 establece tres formas de participación directa: 1) Iniciativa popular, 2) Consulta popular, y 3) Revocatoria de mandato. Este tipo de prácticas que, posibilitan y fomentan el involucramiento de la ciudadanía en la agenda gubernamental, sin duda han permitido generar mayor legitimidad a las decisiones del gobierno, es por ello, que con mayor frecuencia se vuelve un recurso utilizado por los gobernantes para dar salida a temas que pueden resultar controversiales política y socialmente.



Ana Marcela Paredes junto a María Eugenia Choque (I) e Idelfonso Mamani (D), Vocales del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, en el taller preparatorio para el Parlamento Nacional de Pueblos y Nacionalidades.



Aprobación y firma de la Declaratoria Nacional de Pueblos y Nacionalidades por un Estado Intercultural y Plurinacional.

Como podemos observar tanto la democracia representativa como la directa son formas de participación político-electoral que se complementan y que buscan que la ciudadanía cuente con diversas posibilidades para ejercer su poder soberano. Aunado a ello, la Constitución vigente en el Ecuador se ha colocado a la vanguardia en materia de hitos de inclusión democrática, no sólo en la región latinoamericana sino a nivel mundial, a partir del reconocimiento de la plurinacionalidad y en consecuencia de los derechos de participación de pueblos y nacionalidades a través de la democracia comunitaria (Ver Constitución 2008, Capítulo cuarto, artículos 56-60). Junto con Bolivia, Ecuador reconoce en su texto constitucional su carácter de Estado plurinacional:

Art. 6.- *Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.*

La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.

La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad. (Ver también artículo 1°).

Como se señaló en el primer apartado de este texto, resultado del cuestionamiento a la posición mono cultural del Estado-nación, y a partir de lo expuesto, tanto por la multiculturalidad como la interculturalidad es que se generaron transformaciones constitucionales en las que se reconoce la existencia de distintas naciones en un Estado, y así se promueven tanto normas como políticas públicas que generen condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos para todos los integrantes de un país determinado. Este es el caso de Ecuador, quien además de reconocer la existencia de diversos pueblos y nacionales y procurar su protección integral de derechos, la Constitución establece mecanismos para recuperar y mantener sus propias formas de organización y participación política:

Art. 57.- *Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:*

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

De lo expuesto en el texto constitucional ecuatoriano es difícil establecer una definición concreta de democracia comunitaria, lo que encontramos es un marco general de ideas que permiten incluir la diversidad de formas de organización y participación propias del mosaico existente de pueblos y nacionalidades. En contraste, la Constitución boliviana hace un intento por acercarse a una definición de la democracia comunitaria, y asimismo busca establecerlo en su Ley Electoral:

La democracia comunitaria se ejerce por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios (Constitución Política del Estado, artículo 11, parágrafo segundo numeral 3).

La Ley de Régimen Electoral (junio 2010) establece que la democracia comunitaria se ejerce mediante el autogobierno, la deliberación, la representación cualitativa y el ejercicio de derechos colectivos, según normas y procedimientos propios.

De acuerdo con Vargas, una definición de democracia comunitaria, al menos una que se puede acercar a la experiencia boliviana, consiste en: "...el ejercicio del derecho político que tienen los comunarios y las comunarias a definir de manera colectiva la forma de gestionar sus espacios de vida en el marco del pluralismo político y jurídico, a partir del reconocimiento de la existencia de sistemas heterogéneos para la toma de decisiones frente a un modelo de democracia representativa con partidos políticos (democracia partidaria), enfocando el análisis sobre los procesos de construcción del mandato y la forma de ejercicio de la representación indígena en los espacios de representación departamental y municipal" (Vargas, 2014: 3).

El caso boliviano es un referente por el reconocimiento y ejercicio de derechos de organización social y política desde una perspectiva intercultural, el cual ha sentado un importante precedente para la reivindicación de las formas de participación que han estructurado históricamente sus pueblos y comunidades. Yrigoyen señala: "...los derechos de participación de los pueblos indígenas tienen una doble naturaleza y objeto: por un lado, se trata de derechos propios, con su propio contenido sustantivo vinculado a la dignidad de los pueblos; por otro lado, se trata de derechos que buscan realizar o viabilizar otros derechos en el marco de la relación entre Estados y pueblos indígenas y están vinculados con la capacidad de los pueblos para controlar sus instituciones, definir su modelo y prioridades de desarrollo, la protección de su territorio, su integridad física y cultural, etc." (Yrigoyen: 2010).

No obstante estos avances, siguen existiendo contradicciones en el ejercicio de la democracia representativa y comunitaria, debido a la tensión existente entre ajustarse a los marcos institucionales establecidos por la primera en sacrificio de la cosmovisión originaria de los pueblos y nacionalidades; o, a generar un proceso de ruptura de los pueblos y nacionalidades respecto de la democracia representativa, asumiendo el riesgo de quedar al margen de los espacios de toma de decisión.

Esta problemática fue planteada en los parlamentos de pueblos y nacionalidades realizados en las 24 provincias del Ecuador, en donde se puso en evidencia la necesidad de revisar las estructuras mismas del Estado. Se plantea, por ejemplo, la reforma del Código de la Democracia en el sentido de viabilizar que las autoridades de control en territorio se elijan mediante el mecanismo de asambleas comunitarias y no por asignación directa del ejecutivo; así también que el sistema de democracia comunitaria sea el mecanismo de elección de las autoridades locales en territorio, así como que se valide y reconozca esta forma de ejercicio político para la elección de las autoridades comunitarias.

En definitiva, lo que se propone es que desde una visión de interculturalidad se reconozcan las formas de autoridad y los mecanismos de elección tradicionales, a la vez que se fortalezcan los modelos de gestión parlamentaria a nivel territorial. A este

respecto, sería pertinente reflexionar a profundidad el tema de democracia comunitaria, al menos desde dos perspectivas. La primera, en un plano conceptual que parta de recuperar la experiencia histórica de organización y participación política de las comunidades, sobre la cual incluso habría que poner a debate no sólo la pertinencia del término democracia comunitaria respecto de estas prácticas, sino también la posibilidad de considerar otro concepto o terminología que se ajuste más tanto a estos saberes ancestrales como a las prácticas recientes que sean compatibles con la estructura de un Estado plurinacional, que no deja de lado principios liberales.

Lo que encontramos, es el uso de un término que en primera instancia no termina por ser definido de manera clara, lo cual hasta cierto punto puede ser pertinente debido a que de su dinámica puede reflejar las prácticas diversas de los pueblos y nacionalidades. La idea de democracia comunitaria tal como fue concebida refleja un ejercicio de estructurar desde la institucionalidad del Estado tradiciones de organización social y política ancestral, esto es, se construye verticalmente desde espacios que ya tienen predefinidas las concepciones sobre libertad, igualdad, justicia, etc. De ahí la complejidad a la que se enfrenta la propia materialización de la democracia comunitaria.

La segunda perspectiva que habría que considerar al analizar el tema de la democracia comunitaria es justamente la de su aplicación, pues como se observa tanto para el caso de Bolivia como del Ecuador, se ha normado su ejercicio desde espacios de poder institucionalizados, es decir, se regula en los órganos político-electorales establecidos generando esta permanente tensión entre la demanda de establecer una ruptura real que permita el ejercicio de la autonomía y autodeterminación de los pueblos y nacionalidades, y la dependencia inevitable para el propio ejercicio de la democracia comunitaria acorde con la normativa establecida, en la que los ámbitos de acción y la capacidad para la toma de decisiones respecto de cada población sea subsumida por la unidad nacional.

Referencias

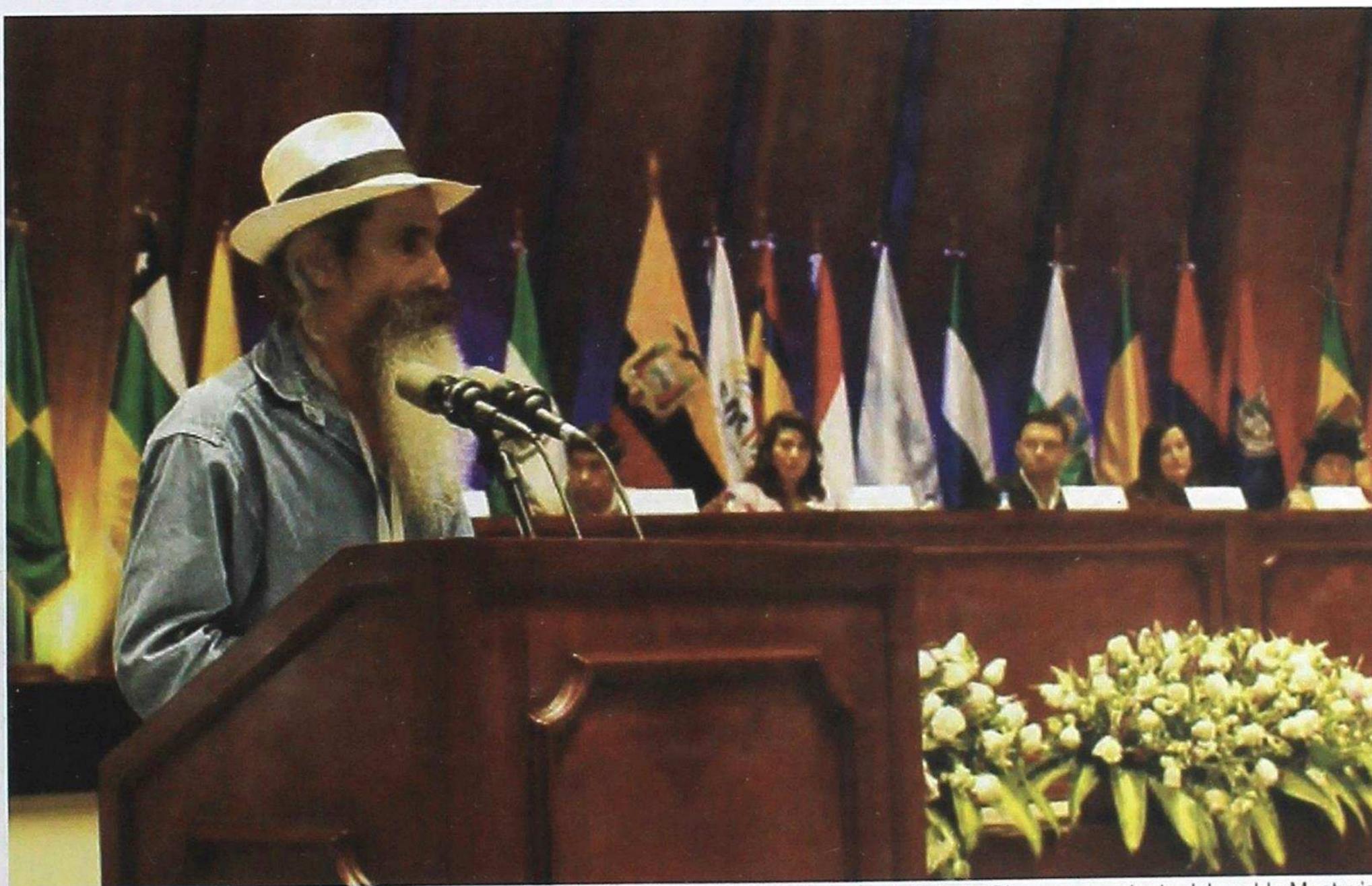
- Sartori, Giovanni. (1993) ¿Qué es la democracia? México: IFE.
- Gonzalo, Eduard y Requejo, Ferran. (2010). "Las democracias". En Miquel Caminal Badia, Manual de Ciencia Política. Madrid: Tecnos.
- Manin, Bernard. (2006). Los principios del gobierno representativo. Madrid: Alianza Editorial.
- Del Águila, Rafael. (2009). "La democracia". En Rafael Del Águila (editor). Manual de Ciencia Política. Madrid: Trotta.
- Vargas Delgado, Miguel. (2014). "La democracia comunitaria, entre el deseo y la realidad: la experiencia de los pueblos indígenas chiquitano y guaraní". En T'inkazos, núm. 36.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel. (2010). Pueblos indígenas: Constituciones y reformas políticas en América Latina. Lima: ILSA-INESC-IIDS.



Parlamentarios Nacionales electos para la entrega de Declaratoria Nacional a la Asamblea del Ecuador.



Parlamento Nacional de Pueblos y Nacionalidades por un Estado Intercultural y Plurinacional en la Asamblea Nacional del Ecuador.



Discurso de parlamentario Antonio Pico, representante del pueblo Montuvio.

Reflexiones finales

A lo largo de la revisión presentada en estas páginas sobre las demandas y propuestas realizadas por los asistentes a los parlamentos de los pueblos y nacionalidades indígenas en las 24 provincias del país, se advierten sin duda muchas coincidencias las que en la mayoría de los casos muestran la existencia de un divorcio evidente entre la realidad que viven estos sectores poblacionales y lo que desde la institucionalidad del Estado, en sus distintas esferas de gestión, se asume como cierto o necesario, en relación al cumplimiento de los derechos que como sujetos colectivos les asisten por mandato constitucional a los pueblos y nacionalidades presentes en el territorio nacional.

De las demandas presentadas en los parlamentos se desprende como una conclusión evidente que esos actores sociales que hasta no muchos años habían permanecido silenciados y excluidos de la discusión nacional, en tanto no eran considerados como "interlocutores válidos", al momento tienen voz propia e independiente, lo que resulta sin duda de un proceso de maduración política y social en el que se advierte con fuerza la emergencia de jóvenes líderes y, sobre todo, de lideresas que han asumido y se han empoderado de nuevos espacios de lucha al interior de los espacios locales y regionales como son, por ejemplo, la problemática de género, el acceso a la educación, el reconocimiento y valoración del trabajo que realizan al interior de las unidades familiares, entre otros.

La declaratoria del país como un Estado plurinacional e intercultural, sin duda constituye un avance importante para los pueblos y nacionalidades del país, el que marca un hito en la hoja de ruta de la lucha histórica que estos sectores poblacionales llevan adelante con miras a la reivindicación de los derechos que les fueron conculcados durante la consolidación del estado colonial, primero, y luego en la construcción del proyecto nacional, hasta el tiempo presente. Sin embargo, es necesario reconocer también que la existencia de un Estado plurinacional es todavía un proyecto en construcción, el que si bien tiene un carácter eminentemente político es indudable que afecta a todos los otros órdenes del Estado, razón por la cual el enunciado constitucional podría no encontrar salida si no se avanza en la discusión y en la reorientación del sistema político, económico y jurídico imperante en el país, reorientación que necesariamente debe avocarse también hacia una transformación de todas las instituciones del Estado y las funciones que éstas cumplen en territorio.

En este sentido, en lo relativo, por ejemplo, a la atención en salud -entendida como un derecho al que debemos acceder todos los ciudadanos- las demandas de los parlamentarios a nivel nacional confirman una realidad que no por ser evidente resulta menos inquietante y es que la aplicación de las políticas de salud en el país siguen obedeciendo de muchas maneras a la visión que desde la institucionalidad se tiene sobre la sociedad y el Estado, la que continúa visualizando a la "modernización" y el "desarrollo" como paradigmas que debe alcanzar el país, lo que de muchas maneras sirve como justificación para desatender las necesidades específicas que tienen los pueblos y nacionalidades en materia de salud y tiende a invalidar el tipo de atención que ellos requieren y demandan. Quizá por ello -aún por sobre lo enunciado en el Art 57 de la Constitución de la República- es que las demandas en esta materia ratificaron, entre otros aspectos, que el sistema nacional de salud continúa de muchas maneras invisibilizando e invalidando las prácticas y saberes de la medicina ancestral que mantienen los pueblos y nacionalidades y cuyo ejercicio tienen pleno y reconocido derecho.

Siendo la educación uno de los temas que generó mayor discusión durante los parlamentos, en esta materia se evidenció que a pesar de que el país cuenta con una normativa que garantiza el derecho a la educación universal e integral, se mantiene como reclamo recurrente la persistente invisibilización y discriminación de la que son objeto sus miembros, así como la insuficiente puesta en marcha de los marcos normativos del sector y la falta de implementación o de ejecución de proyectos y programas que aseguren una educación de calidad. Por lo tanto, resta entonces el compromiso por parte de la institucionalidad pública de poner en marcha una política pública que incorpore efectivamente los cambios y procesos actuales, garantizando la presencia de una planta docente que tenga un adecuado conocimiento sobre la cultura y las lenguas ancestrales, factores ambos considerados indispensables para acceder a una educación de calidad por parte de los pueblos y nacionalidades. En esta perspectiva, surge entonces como una necesidad imperativa el desarrollo de la etnoeducación, en tanto espacio de permanente reflexión y construcción colectiva, desafío que debería ser ineludiblemente asumido desde el principio de interculturalidad.

Por su parte, en lo que respecta a la producción agropecuaria y desarrollo productivo, entre los requerimientos de los parlamentarios se evidenciaron como prioritarios, aspectos tales como: la escasa aplicación de la normativa vigente en relación al mantenimiento de la biodiversidad, el ingreso al país de semillas y productos transgénicos, así como la mala utilización de agroquímicos. Estas demandas, parecerían demostrar que las políticas implementadas hasta el momento en esta área, no han logrado mejorar de forma eficiente la capacidad productiva agropecuaria de los pueblos y nacionalidades del país, tendencia que ha tenido que ser contrarrestada, más bien, a partir de iniciativas provenientes de los propios productores de estos sectores poblacionales, con miras a alcanzar sus objetivos de fortalecer la biodiversidad y la soberanía alimentaria del país e incrementar su economía.

En el contexto del Estado ecuatoriano concebido bajo el estatuto de plurinacionalidad e interculturalidad, el reconocimiento de la justicia indígena como un sistema jurídico con autonomía de administración dentro de los territorios indígenas, es a no dudar uno de los evidentes nudos críticos alrededor del cual se debe necesariamente generar mayor reflexión, no solo dentro el marco de la institucionalidad pública sino también al interior de los propios pueblos y nacionalidades. Entre los temas que deberían ser abordados para efectos de clarificación, asoman como prioritarios el de la jurisdicción y competencia, la normativización de los distintos marcos regulatorios internos existentes entre los pueblos y nacionalidades, el reconocimiento del pluralismo jurídico y la delimitación de las circunscripciones territoriales indígenas como espacio de aplicabilidad de la justicia indígena, todos ellos relevantes y necesarios.

En relación igualmente a la justicia indígena asoma como imperativo también tomar en consideración que la diversidad cultural presente al interior del territorio nacional, nos confronta a varios derechos consuetudinarios, cada uno con sus propios códigos normativos o normas ancestrales, los que a su vez tampoco constituyen conjuntos de prácticas estáticas e inamovibles ya que al tratarse de prácticas culturales, en ellas ha quedado la impronta del cambiante proceso histórico al que se han visto avocadas cada una de dichas sociedades y a cuyas determinaciones necesariamente han debido adaptarse.

En lo que respecta a los marcos regulatorios y los mecanismos internos de seguridad entre los pueblos y nacionalidades, las propuestas redundaron, por un lado, en la imperiosa necesidad de realizar un análisis exhaustivo de los marcos regulatorios vigentes del Estado, con miras a realizar ajustes que garanticen la seguridad interna de los pueblos y nacionalidades, así como

una vida libre de violencia. Desde este punto de vista se puntualizó además la pertinencia de transversalizar el enfoque de género y el de interculturalidad, en todos los marcos jurídicos regulatorios existentes, como una medida para precautelar la autonomía y las relaciones de convivencia social de los pueblos y nacionalidades indígenas del país.

Por su parte, la declaración del Ecuador como Estado plurinacional e intercultural, sin duda nos coloca frente un nuevo paradigma de sociedad que cuestiona las bases del proyecto político liberal poscolonial al amparo del cual nacieron las naciones americanas en el siglo XIX, lo que nos lleva necesariamente a replantearnos la manera de abordar las tensiones y/o contradicciones que se producen entre las distintas visiones sobre lo que significa tal estatuto.

En este sentido, es necesario puntualizar que para efectos de hacer realidad un Estado plurinacional e intercultural, un primer paso indispensable debería ser aceptar que el paradigma liberal positivista de un país homogéneo y unitario es una ficción que se contrapone ampliamente a la realidad culturalmente diversa y heterogénea del Ecuador. Sin embargo, esta sola aceptación no resultaría suficiente tampoco, si la nueva concepción de país no nos lleva a la vez a redefinir la democracia que vivimos y en la cual deben encontrar también su espacio de representación esos "otros" actores sociales, los pueblos y nacionalidades indígenas, que hasta hace pocas décadas habían permanecido invisibilizados o estaban reducidos al estatuto de ciudadanos de segunda clase, frente a una mayoría blanco mestiza que sigue detentando el poder económico y político y que desde el imaginario social se ha concebido siempre como "superior".

Finalmente, de la revisión de las demandas de los pueblos y nacionalidades presentadas durante los parlamentos provinciales, las que bien pueden girar alrededor de la propiedad sobre las tierras ancestrales, el derecho a la salud, a la educación o el acceso a los servicios básicos, entre otras, cabe preguntarse si éstas no son en realidad demandas y necesidades que, en primer lugar, son compartidas por muchos otros sectores de la sociedad que igualmente viven en situación de marginación y carencia y, en segundo lugar, si ese es el caso, entonces quizá el origen de estas desigualdades no radica primariamente en la exclusión cultural o étnica, sino en las condiciones de inequidad que están en la base misma de la estructura social de los Estados y afectan a toda la sociedad por igual. Reflexión que no pretende de ninguna manera invalidar la legitimidad de las demandas expuestas, pero que cuestiona sin duda el tinte exclusivamente étnico-cultural que éstas tienen.



Ana Marcela Paredes entrega la Declaratoria Nacional a Carlos Bergmann, segundo Vicepresidente de la Asamblea.



Foto grupal con representantes de pueblos y nacionalidades del Ecuador al finalizar el Parlamento Nacional en la Asamblea Nacional.



**Parlamento de
Pueblos y Nacionalidades
por un Estado
Intercultural y Plurinacional**

