

**Mesa de Concertación sobre
las propuestas del Movimiento Indígena**

Hotel Quito
Lunes, 9 de marzo de 1998

Aportes al tema de los Derechos Indígenas

Evento auspiciado por:

Conferencia Episcopal Ecuatoriana
CONAIE

PROGRAMA DE APOYO AL SISTEMA
DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

*

GOBIERNO DEL ECUADOR
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INDICE

PRÓLOGO	3
LA AUTONOMÍA DEL PUEBLO TSA'CHILA <i>Angel Gende</i>	6
NACIONALIDADES INDIAS Y ESTADO ECUATORIANO <i>Ampam Karâkras</i>	12
EL ESTADO PLURINACIONAL <i>Luis Maldonado</i>	27
AVANCES EN LA PROPUESTA DEL PAÍS PLURINACIONAL <i>Galo Ramón</i>	48
EL CONVENIO 169 DE LA OIT <i>Alberto Wray</i>	65
CONSTITUCIÓN DE BOLÍVIA Y PUEBLOS INDÍGENAS <i>Alcides Vadillo</i>	87

PRÓLOGO

En las últimas dos décadas el tema de los pueblos y nacionalidades indígenas del país ha adquirido especial importancia. Gran parte de este hecho se debe a los avances alcanzados por el movimiento indígena luego de los levantamientos de los años 1990 y 1992, y a su posterior participación en la vida política a través de las elecciones legislativas. Hoy, el movimiento indígena pugna por institucionalizar su presencia en la vida del país de manera definitiva, aprovechando la realización de la Asamblea Nacional Constituyente.

La crisis de los homogenizadores sociales y culturales en toda América Latina abre posibilidades para que el movimiento indígena, como actor histórico, provoque alianzas estables y duraderas con otros grupos que transitan por similar camino estratégico. Como no existe un actor que represente a la totalidad, una alianza estratégica por la pluralidad de la sociedad debe concretarse, por un lado, en la conformación de aparatos de un nuevo Estado que asuma la etnicidad y no la administre sin representarla; y por otro, facilitando la reconfiguración del ámbito público. En suma, la sociedad debe estar presidida por una política que se sustente en “el acceso a la igualdad y en la ratificación de la diferencia”.

El contexto de una alianza estratégica debe ser un acuerdo sobre la extensión de la ciudadanía, con el reconocimiento de todos los segmentos sociales, tales como mujeres y jóvenes. La mecánica para lograr una forma estatal y política tolerante de la diversidad étnica debe estar inscrita en una relación entre mayorías y minorías de la sociedad que buscan y persiguen hegemonías lo-

cales y nacionales. Desde esta perspectiva, los proyectos políticos indios son pertinentes para la democracia.

La presencia masiva de la población indígena ha impuesto, en varios casos y con diferentes modalidades, un reconocimiento de la "conformación étnica" de la política, aunque muchas veces este reconocimiento está asociado a la constitución plena de lo local, espacio en el que se producen las mayores innovaciones étnicas. La agregación de prácticas y voluntades que se producen a nivel local, y que tienen un fuerte contenido étnico no trascienden a un proyecto colectivo más amplio, que conquiste solidaridades y sea una variable de la agenda política. Así, la dimensión local también puede constituirse en una frontera a la solidaridad étnica-política.

Toda relación política y, más todavía, una relación estatal con sus ciudadanos puede enmarcarse en el reconocimiento de la diferencia, pero estando fundamentada en una lealtad política básica a la soberanía estatal y popular. No se puede fundir o confundir la relación democrática de "unidad de lo diverso" con la deslealtad a la construcción estatal que lo fundamenta.

Las posiciones dentro del movimiento indígena están vinculadas a la eficiencia de su articulación con el sistema político nacional. La radicalidad de posiciones frente a la nación o al Estado reproducirán una forma reactiva y defensiva frente a la sociedad excluyente, y el grado de éxito o fracaso de la comparencia indígena en la escena electoral o en la gestión administrativa pública condicionará el futuro acceso al sistema político del movimiento.

La agenda del movimiento indígena plantea el reconocimiento como nacionalidades, la defensa de su territorio y el logro de su autonomía. Esto significa una disputa de poder y una oposición a todo proyecto de integración étnica entendido como forma civilizatoria. Por el contrario, en base a estas demandas, la sociedad debe buscar una articulación democrática de las nacio-

nalidades cuyos términos sean concertados y aseguren lealtad al conjunto.

La presente publicación está destinada a la realización de la Mesa de Concertación sobre el tema de pueblos indígenas, convocada por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, la CONAIE y el Programa de Apoyo al Sistema de Gobernabilidad Democrática.

En primer lugar, se presentan dos artículos, elaborados por un representante del pueblo Tsa`chila (Angel Gende) y otro del pueblo Shuar, (Ampam Karákras), en los cuales se narra la manera como se vive la interculturalidad desde el interior de los pueblos indígenas.

A continuación, Luis Maldonado y Galo Ramón analizan la propuesta del Estado Plurinacional, tanto los planteamientos conceptuales que lo sustentan como los avances que ha experimentado el tema en los últimos años. Luego, Alberto Wray examina la compatibilidad del Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas, con la legislación ecuatoriana.

Para finalizar, Alcides Vadillo, a partir del caso boliviano, analiza la manera como la Reforma Constitucional de 1994 reconoce los derechos de los pueblos indígenas.

Luis Verdesoto
COORDINADOR DEL PROGRAMA DE APOYO
AL SISTEMA DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA
Quito, marzo de 1998

LA AUTONOMÍA DEL PUEBLO TSA'CHILA

Angel Gende

Antes de expresar nuestra idea sobre las garantías que el Estado debe brindar para los pueblos indígenas, caso especial el de mi pueblo, me permito recordarles que en la época del fallecido gobernador Abraham Calazacón, se gestionó el reconocimiento legal de la Gobernación Tsa'chi. En esos tiempos éramos conocidos como Indios Colorados.

Con el visto bueno del Ministro de Gobierno de ese entonces se expidió el Acuerdo Ministerial No. 172 el 12 de mayo de 1971, con el que se reconoció oficialmente a la Gobernación de los Indios Colorados, con amplias atribuciones expresadas mediante los Estatutos que actualmente rigen a mi pueblo.

Para nosotros significó el inicio del ampararo en leyes que nos ayuden a controlar el despojo de tierras -que en esos años amenazaba con desplazar totalmente a mi gente-, las amenazas de muerte, el abuso de autoridad y, en fin, aspectos que hacían prever la desaparición total de este pueblo milenario.

El reconocimiento oficial de la Gobernación Tsa`chila vino a frenar un poco estas anomalías y desde ese entonces hemos aprendido a vivir bajo nuestras prácticas culturales; especialmente bajo el reconocimiento de nuestras autoridades. Esto ha significado mantenernos como pueblo indígena y no solo ser considerados indígenas por nuestra característica de pintarnos el pelo. Es necesario comprender y aceptar la existencia de un pueblo

con historia, la existencia de un pueblo antes de la creación de la República del Ecuador. La experiencia vivida nos ha enseñado que para seguirnos manteniendo como pueblos indígenas debemos administrar nuestra justicia, educación, economía, administrar nuestros recursos naturales, y nosotros lo hemos venido practicando.

Como podemos darnos cuenta el pueblo Tsa`chila desde hace ya más de dos décadas hemos estado practicando una cierta autonomía y no nos consideramos como otro Estado, sino que simplemente esto nos ha permitido desarrollarnos bajo nuestra idea y forma de organización propia.

Dentro de las reuniones mantenidas al interior de nuestro pueblo, hemos llegado a la conclusión que el Estado debe brindar auténticas garantías para los Tsa`chilas. ¿Por qué auténticas garantías?. Creemos que es necesario que la nueva constitución ampare y potencie nuestros derechos como pueblo y nacionalidades dentro del Ecuador contemporáneo, que permita desarrollarnos pero siempre y cuando sea manteniendo nuestra identidad.

Para eso es necesario contar con leyes y reglamentos que nos amparen en ciertos aspectos, tales como:

a) Administración de justicia y reconocimiento a nuestras autoridades

La gobernación Tsa'chi está representada por tres poderes: Asamblea General, Consejo de Gobernación y Cabildos Comunales. Es importante reconocer que estas cuestiones han repercutido para que tengamos un grado de aplicación de justicia propia bajo el sistema ancestral. Así, en cada comunidad se imparte jus-

ticia de acuerdo a la gravedad de la falta cometida y se la sanciona en presencia de toda la comunidad; cuando no es posible resolver el caso al interior de la comunidad se lo lleva hasta el Consejo de Gobernación y, en el último de los casos, esta situación será analizada entre el jefe político y el consejo de gobernación. Esto lamentablemente de a poco se ha ido perdiendo, por cuanto las autoridades del Cantón, aduciendo ser los únicos en impartir justicia, han empujado a los miembros de nuestra nacionalidad a trámites y juicios engorrosos, minimizando a nuestras autoridades pese a que la ley ampara nuestro sistema de justicia.

En este aspecto se pueden destacar las siguientes acciones y experiencias:

- El Gobernador es el máximo representante de la nacionalidad. Antes era vitalicio. Ahora mediante reforma se lo elige cada cuatro años.
- Existe el Tribunal electoral Tsa`chila.
- El Consejo de Gobernación, compuesto por 8 tenientes, 1 de cada comunidad, más el Gobernador, Secretario, Tesorero, Síndico. Estos son elegidos tenientes -mediante terna de cada comuna- por el gobernador y los demás por el consejo de gobernación.
- El Cabildo comunal, compuesto por el Presidente, Vicepresidente, Secretario, Tesorero y Vocales.
- El Gobernador y su consejo, para su trabajo está respaldado por las autoridades competentes, llámense estas ministeriales de educación, agrícola ganaderas, turísticas, de gobierno y policía.

b) Territorio y recursos naturales

Para la nacionalidad, el proceso de colonización impulsado por el Estado, significó la pérdida de vastas extensiones de terri-

torio, lo que obligó al Estado a reconocer oficialmente la Gobernación de Indios Colorados en 1971 y la adjudicación de un territorio de 19.227 Has. Pero por aquellas cosas de las leyes, gran parte de tierras ya adjudicadas fueron invadidas lo que la ley aprobó fácilmente. En la actualidad solo tenemos 9.536 Has. Pero a pesar de todo nos hemos mantenido y estamos cuidando nuestro territorio que significa la vida misma de nuestro pueblo. Siempre ha sido considerado como propiedad comunitaria en donde tenemos derecho de uso y usufructo de los recursos productivos, medicinales, religiosos o culturales de las tierras a las que tengan acceso tradicional.

Hemos conservado y promovido los usos sostenibles de la biodiversidad, pero cabe mencionar en este aspecto que siempre ha sido manejado por las comunidades. Eso no quiere decir que solo el pueblo Tsa`chila tiene derecho de los recursos naturales, sino que hemos puesto reglas del manejo. Por ejemplo, hace ya varios años el Consejo Provincial de Pichincha necesitaba material para lastrar caminos y esos materiales los había en cantidad en nuestro territorio, pero ellos conocían de las leyes existentes a favor nuestro, es así que llegamos a un acuerdo: ustedes tienen la maquinaria y todo menos el material, nosotros tenemos el material pero no la maquinaria. El acuerdo fue que saquen el material pero que lastren los principales caminos de acceso de la comunidad de donde se obtenía. Y todos quedamos felices. Esto permite tener un control directo del manejo de nuestro territorio y manejo de los recursos naturales.

Otro ejemplo de la experiencia tenida en esta materia es que existen leyes que sancionan a quienes pesquen en los ríos usando sustancias tóxicas o dinamita. Nosotros no tenemos esos problemas porque somos muy respetuosos de la naturaleza, en sí pescamos mucho pero ecológicamente: con atarraya, batan o con

raíces que expiden un veneno pero que solo actúa momentáneamente o sea es como una anestesia.

Por último hay que dejar en claro que nadie puede vender las tierras comunales.

c) Idioma y educación

El idioma para nosotros representa el 50% de la identidad cultural. Entonces se debe garantizar e impulsar el proceso de la educación bilingüe Tsa`chila en cada una de las escuelas. Sobre esto hay que decir que recién en 1998 se logra establecer y reconocer legalmente la educación en tsáfiqui y que sea acogidas a nivel nacional.

Sin embargo en este aspecto hay algunas experiencias tales como:

- Se hizo campaña para desarrollar la educación, ya que anteriormente no querían profesiones bilingües.
- Tenemos profesores Tsa`chila para mejorar la educación. Cada comuna cuenta con su propio modelo educativo de calificación, evaluación, etc.
- Tenemos una supervisión.
- La enseñanza se da en el propio idioma.
- Como resultado se tiene una valorización de nuestra cultura y la recuperación de nuestra verdadera identidad. Antes éramos Los Colorados, ahora somos Tsa`chilas.

d) Garantías para la práctica del shamanismo

El shamanismo implica la aplicación de todo el conocimiento herbario de nuestro "pone", el médico tsa`chila. La práctica de estos conocimientos es conocida y valorizada a nivel del

pueblo y a nivel nacional e internacional. Pero el pone, para poder mantenerse, ha pasado por múltiples inconvenientes que casi hacen desaparecer nuestras prácticas.

Hemos enfrentado el atraco que hacían los políticos a nuestros médicos: les extorsionaban, manifestando que era prohibido que los Tsa`chi curen y que legalmente solo lo podían hacer el doctor graduado en medicina -o sea el mestizo-. Entonces los policías intimidaban al shaman diciendo que si no les daban una cierta cantidad considerable de dinero sería detenido. Para un Tsa`chila la cárcel es peor que la muerte, entonces tenían que dar plata y aportes para fiestas, etc.

A más de esto se suma la proliferación de "chimberos", quienes actúan engañando a los clientes llevándolos donde supuestos indígenas shamanes, que no son más que mestizos disfrazados. Hemos logrado frenar a los policías con el reconocimiento legal de la Asociación de Herbolarios Botánicos Tsa`chilas creado por un Acuerdo Ministerial. Sin embargo, los chimberos no desaparecen por cuanto ellos también tienen una asociación, con Acuerdo Ministerial, como guías turísticos.

LAS NACIONALIDADES INDIAS Y EL ESTADO ECUATORIANO

Ampam Karákras

Mi nombre es Ampam Karákras, un nombre propio de la nacionalidad shuar.

El tema general al que debo referirme en esta ponencia es "Las culturas nacionales en el Estado ecuatoriano". Es un tema de fundamental importancia, no sólo para que se reconozca la diversidad cultural del Ecuador, sino porque implica planteamientos esenciales acerca de la Nacionalidad y el Estado.

Trataré de centrar mi exposición en la problemática India exclusivamente, sin que esto excluya otros aspectos de la realidad del país porque el tema siempre ha sido rehuido y soslayado. Se ha pensado que compete únicamente a los antropólogos y lingüistas y, sobre todo, a los misioneros religiosos, para que lleven adelante la evangelización e incorporarnos a la vida nacional. El Estado y la Iglesia han cumplido esta ingrata tarea.

Se habla de la existencia de varias culturas en el país, pero este reconocimiento se queda solo en el plano teórico; las leyes están escritas, pero la práctica social niega su existencia. Se nos plantea que debemos integrarnos a la vida nacional. Yo puedo decir que de alguna manera estoy integrado. (Y la palabra "integrado" es bastante cuestionable). Digo que estoy "integrado" porque en este momento no estoy hablando en mi idioma el shuar sino el castellano. Los pueblos indios están "integrados" por me-

dio del idioma Castellano o Español. Nos preguntamos: ¿cuándo se "integrarán" los hispanohablantes a la realidad ecuatoriana hablando nuestros idiomas? ¿Cuándo será el día que los idiomas: Quichua, Shuar o el A'I (Cofán) tengan el mismo reconocimiento y valoración que el Castellano? Sólo cuando ésto suceda habrá una verdadera integración mutua, una comunicación de doble vía y no la imposición de una cultura etnocentrista.

A los distintos pueblos "indios" nos han dado diferentes nombres. Nos llaman aborígenes, otros nos dicen primitivos o etnias. Para otros somos campesinos.

Hay quienes nos denominan indígenas para que no nos sintamos mal con la palabra "indio". Esta no es más que una actitud paternalista. Si nos atenemos al diccionario, la palabra "indígena" significa "originario del país".

A los Shuar se nos da el nombre de "jíbaros", que quiere decir, feroz, sanguinario, cazador de cabezas. De la misma manera se denomina equivocadamente "colorados" a los Tsa`chilas, "cayapas" a los Chachis, "aucas" a los Huao.

Siendo civilizados y cultos, la sociedad ecuatoriana debería designar correctamente a los componentes de la realidad étnico-nacional del país. Somos pueblos, somos nacionalidades, tenemos procesos nacionales propios.

Frente a esta confusión, nosotros, las organizaciones y los pueblos indios, queremos conservar nuestros propios nombres, nuestra identidad y personalidad. Y en la medida en que queremos englobar a los diferentes pueblos indios, cualquiera que sea su desarrollo histórico, hemos optado por el término de Nacionalidades Indias. Esta decisión ha sido meditada y no obedece a

una sugerencia ajena, sino porque comprendemos que la categoría "nacionalidad" expresa los aspectos políticos, económicos y socio culturales de nuestros pueblos. Nos sitúa en la vida nacional e internacional para defender nuestros derechos.

En el Atlas Geográfico del Ecuador, editado en 1980, se lee que eran varios los pueblos del Antiguo Reino de Quito: los Atacames, Barbacoas, Cayapas, Colorados, Mantas, Chones, Jipijapas, Huancavilcas, Punáes, etc. En realidad, poco se sabe de estos pueblos. La mayoría posiblemente se aculturó totalmente. Pero, lo más importante no se dice: que algunos de estos pueblos del litoral ecuatoriano están vivos, como los Chachis, Tsa`chilas y Awa. En este mismo Atlas refiriéndose a la región interandina se menciona una cantidad de pueblos; Caranquis, Otavalos, Cayambes, Pimampiros, Panzaleos, Latacungas, Moches, Puruháes, Cañaris, Saraguros, Malacatos, etc. Pero no se dice que muchos de ellos se han fusionado en el pueblo Quichua y que conservan toponímicos y onomatopéyicos referidos posiblemente a antiguas etnias, que actualmente pertenecen a comunidades quichuas.

También se mencionan en el Atlas a los pueblos de la Amazonia: jíbaros, aucas, cofanes, sionas, secoyas, záparos. Estos pueblos en su mayoría son caracterizados por el Atlas Geográfico como salvajes y primitivos. De los Shuar se afirma, por ejemplo, que "hasta hace pocos años hacían reducciones de cabezas de sus enemigos hasta el tamaño de un huevo, que las guardan como trofeos".

Todo esto ha sido escrito entre 1979 y 1980. La falta de rigor científico, la superficialidad en el análisis y el sentido etnocentrista son evidentes en esta clase de descripciones, que desgraciadamente abundan en el Ecuador.

El autor del Atlas es el capitán Sotomayor Sanpedro. Afirma el capitán que cuando sufrió un accidente de aviación en uno de los viajes de reconocimiento aéreo en 1950, en Gualaquiza, "estuvo a punto de caer en manos de los jíbaros y sufrir la misma suerte de los mineros atacados poco antes". Pienso que en aquel entonces si lo hubieran matado habría quedado solo su tsantsa (cabeza reducida).

Dejando a un lado los términos peyorativos, las omisiones y las ligerezas del Atlas Geográfico, ¿algún ecuatoriano puede negar la existencia de los pueblos o nacionalidades indias? Lo que sucede es que el Estado ecuatoriano representa a una nación supuestamente homogénea, desde el punto de vista de la clase dominante. Pero la realidad es totalmente distinta: es multicultural y plurinacional, y la Constitución no reconoce este carácter.

Mas de doce millones de habitantes tiene el Ecuador. La población india se calcula en un 40% de esta habitantes. El mestizaje nacional es muy acentuado en el país. En el Ecuador hay más mestizos que indios, entonces los mestizos protestaban: ¡qué va, somos descendientes de españoles, y de sangre azul! Esto me replicaban cuando estaba en la Amazonía, pero, de todas maneras siempre he pensado que la sangre roja es la mejor.

Algunos compañeros indios llegaban a la Amazonía de las provincias de Azuay y de Cañar y hacían contacto con los Shuar. De esta manera aprendimos varias palabras que ellos usaban diariamente; aprendimos a decir "minga" (trabajo comunitario), "muchu" (beso) "mishki (dulce). Estábamos seguros que aprendíamos el Castellano o el español, pero en realidad estábamos aprendiendo el Quichua. Eran hermanos indios que venían a trabajar a la Amazonia. Así empezamos a enterarnos de la existencia de otros pueblos que soportaban la misma situación de explotación y opresión que el pueblo shuar.

Leamos ahora algunos artículos de la Constitución de nuestro país que ponen en evidencia la realidad de nuestros pueblos. El artículo 1 dice: "El Ecuador es un estado soberano, independiente, democrático y unitario. El idioma oficial y de relación intercultural es el Castellano, se reconocen el quichua y demás lenguas como integrantes de la cultura nacional".

Recuerdo ahora cuando el Presidente de la República, Dr. Osvaldo Hurtado se presentó en la Cámara de Representantes, el 10 de agosto de 1982, fiesta nacional del Ecuador, luciendo la banda presidencial escrita en shuar y no en castellano. Congresistas, periodistas, comentaristas de toda clase, pusieron el grito en el cielo para protestar por esta "atrocidad". La única lengua merecedora de los actos oficiales era el castellano. Inclusive un legislador amenazó con seguir juicio al Presidente. Esta protesta parecía negar hasta nuestra propia existencia; nos excluían del país, no éramos considerados ecuatorianos. Solo tenía valor el castellano como lengua oficial; sin embargo, no se tomaba en cuenta que a pesar de esto, nosotros seguimos hablando en Quichua, en Shuar, en Awa, etc.

Comentando sobre este hecho cierto legislador me dijo que él también era contrario a que se escribiera la leyenda de la banda presidencial en shuar porque la leyenda debía estar bien escrita, aún cuando fuera en lengua aborígen. Me quedé muy sorprendido. ¿Se refería acaso, a los trazos de las letras? Seguramente, porque, ¿con qué otro criterio podía juzgar ese legislador, que antes del incidente ni siquiera conocía de la existencia del pueblo shuar? Preferí pasar por alto esta falta de lógica y le hice notar que el problema de los pueblos indios no se iba a solucionar por la manera como se escribiera la leyenda en la banda presidencial, sino en la medida en que los legisladores elaboraran las leyes en beneficio de los indios, para garantizar jurídicamente su

acceso real a la educación, el reconocimiento de los territorios étnicos, el derecho a la vida política, la oportunidad de obtener créditos y asistencia técnica.

Al igual que la lengua, nuestras manifestaciones culturales también son desestimadas en el "Estado democrático" ecuatoriano. Un claro ejemplo de lo dicho es la actitud de la iglesia y de las autoridades civiles respecto a la poligamia practicada por los Shuar. Dentro de las leyes nacionales y de los preceptos católicos no es admitida, pero es una realidad de la cultura, de las normas morales de mi pueblo. Los misioneros han combatido esta práctica aduciendo que no es cristiana. Han intentado separar las mujeres de sus esposos para que se casaran civil y eclesiásticamente con una sola mujer. Tanto insistieron en su propósito que cierta vez fueron los shuar a hablar con el jefe de los misioneros para exponerle que estaban de acuerdo en contraer matrimonio con una sola mujer, siempre y cuando los misioneros se hicieran cargo de las otras mujeres y de sus hijos.

Según mi observación constante, la poligamia no es una costumbre exclusiva de los shuar. La he visto en la Costa, en la Sierra y en la Amazonía, es decir a nivel nacional en forma hipócrita y no oficial. Pero para los Shuar que tienen a sus esposas en su propia casa según sus costumbres, es reprobada y mal vista por la sociedad nacional.

Otra referencia a la Constitución. En la parte que trata de la educación y cultura, el artículo 27 dice: "En las escuelas establecidas en las zonas de predominante población indígena se utilizará además del Castellano, el Quichua o la lengua aborígen respectiva".

Sin embargo, las políticas educativas han negado sistemáticamente el carácter plurilingüe y pluricultural del Ecuador. Gran parte de la población ecuatoriana está compuesta por el pueblo quichua, pero la educación en todos los niveles se ha impartido siempre en castellano. Recién en los últimos años se han tomado algunas medidas preliminares para que la educación bilingüe (español - quichua) se lleve adelante. Apenas en 1980 se logró unificar la grafía de la lengua quichua. De ahí parte la alfabetización y los primeros pasos para la educación bilingüe y bicultural. En otros pueblos indios, por ejemplo entre los Tsa`chila (colorados) es difícil plantear el mismo programa porque es otro idioma totalmente diferente al idioma Quichua. Los Tsa`chila estaban imposibilitados de llevar adelante la alfabetización y la educación por medio de su propia gente porque hace muy pocos años no contaban con personal profesional.

Antes de 1972, los shuar tampoco podíamos aprender en nuestra lengua. Como alumnos de internados religiosos o de otro tipo de escuela, estudiábamos con profesores que hablan una lengua extraña para nosotros. De la misma manera nos enseñaban materias que nada tienen que ver con nuestra realidad. Y no es que no hayamos querido estudiar y aprender, lo que sucede es que los procesos de aprendizaje resultaban para nosotros sumamente difíciles. Como aprendíamos y asimilábamos con dificultad, nos calificaban de "indios tontos".

Pero, ¿cuál es la verdadera causa para que se den estas situaciones? Claramente se trata de un método pedagógico aplicado erróneamente. Se sabe que para obtener resultados positivos en el proceso de enseñanza en una segunda lengua es necesario hacerlo primero en la lengua materna. Igualmente, los conocimientos deben estar referidos primero a la realidad propia del grupo. Nosotros, con el Sistema de Educación Radiofónicas Inter-

cultural Shuar, hemos superado algunos niveles de enseñanza primaria y secundaria y pensamos seguir incrementando paulatinamente.

No decimos que en nuestra cultura todo es positivo o negativo. Tampoco afirmamos que en otras culturas todo es positivo o negativo. Con frecuencia se encuentra en medios intelectuales la necesidad de rescatar, valorar y desarrollar las culturas indias. Estos enunciados son tan generales que resultan ineficaces.

Pensamos que si las culturas en contacto tienen un plano de igualdad se enriquecen mutuamente. Pero, cuando hay imposición o asimilación de una cultura, al final la cultura en situación desfavorable se estanca y acaba por desaparecer. Reconociendo conscientemente lo positivo de otra cultura un pueblo puede incorporar los valores positivos y rechazar lo que le perjudica.

Queremos una cultura y una lengua sin complejos, sin miedos, con las ventajas y derechos de la cultura nacional ecuatoriana y universal -démole nombre-.

Analizando otro de los artículos de la Constitución, esta vez referidos a la propiedad, tenemos que el art. 51 dice: "Se organizará y fomentará la colonización para ampliar la frontera agrícola y obtener el reasentamiento equilibrado de la población en el territorio nacional".

Nosotros consideramos que todos los pueblos indios de la región soportamos un colonialismo interno, además -por supuesto- del colonialismo externo que soporta el Ecuador como país dependiente. No se nos reconoce a los pueblos indios, a las nacionalidades indias, el derechos tradicional al territorio. Desde

1959, año del triunfo de la Revolución Cubana, se implanta en el Ecuador la Reforma Agraria. Se tomaron estas medidas para evitar las protestas populares que podía acarrear cambios estructurales a nivel nacional. Se crea, entonces el INC (Instituto Nacional de Colonización), el IERAC (Instituto de Reforma agraria y Colonización), el INCRAE (Instituto Nacional de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana). Todo esto con una intención: crear, fomentar y ampliar la frontera agrícola. Esto quiere decir que se considera al Oriente Ecuatoriano, la Amazonia, un territorio deshabitado y disponible. Sin embargo, en esta región habitamos varias nacionalidades: Shuar- Achuar, Quichua, Huao, Siona, Secoya y A'I (Cofán) que han sabido vivir en armonía con la naturaleza, usando racionalmente los recursos naturales, no destruyéndolos como se hace con la colonización agresiva.

Además, nos han considerado tribus nómadas. En realidad debemos alternar el uso del suelo agrícola y diversificar periódicamente los cultivos porque así lo exigen las condiciones de la Amazonia, pues la capa fértil es reducida. Pero los colonos no toman en consideración que la utilización inapropiada del suelo atenta contra la ecología de la región. Entonces nosotros planteamos el derecho a un territorio reconocido legalmente. No queremos ser habitantes de reservaciones o de parque zoológicos para deleite de los turistas.

El artículo 107 dice: "El Estado establece defensores públicos para el patrocinio de las comunidades indígenas, de los trabajadores y de todas las personas que no dispongan de medios económicos".

Me he preguntado: ¿Dónde están esos defensores públicos? Pues hasta ahora no los he encontrado por más que he preguntado por su existencia.

Si se pierde una gallina se culpa a los indios; si entra un cerdo al patio de la vivienda de un indio se le acusa de haberse lo robado. En las cárceles hay quichuas, shuar, A'I (cofanos) que por motivos falsos o insignificantes soportan penas totalmente injustas. Si se pudiera contar, como dice la Constitución, con los defensores públicos para el patrocinio de los indígenas, se podría evitar tal vez tanta arbitrariedad y abuso que se comete contra nuestros hermanos, que además tienen el factor lingüístico en su contra. No solo que no dominan el Castellano, sino que desconocen totalmente la terminología legal: estos factores que les vuelven aún más indefensos. Se ha dado el caso de un compañero shuar que estuvo preso en el Penal García Moreno, acusado por alta traición a la patria. Sin embargo, en esta inculpación no se han tomado en cuenta los elementos discriminatorios que hay contra el indio. Y estos elementos pueden ser determinantes en este caso.

Quisiera comentar asimismo, el artículo 117: "El territorio del Estado es indivisible. No obstante, para el gobierno seccional, se establecen provincias, cantones y parroquias. La Ley determina los requisitos para tener tales calidades".

Las demarcaciones de las provincias, cantones, parroquias son bastante arbitrarias. ¿En base a qué realidad se han hecho esas demarcaciones? No responden a accidentes geográficos, no están de acuerdo con la producción económica, peor aún a las características étnicas del país. Hay provincias que abarcan zonas del litoral y de la serranía. Hay otras muy diversificadas en su producción. Los pueblos indios hemos quedado divididos y aislados por demarcaciones que corresponden a intereses ajenos. ¿Con qué criterios se han dividido las provincias? Solamente partiendo de la utilidad y beneficio que estas medidas podrían traer al terrateniente, a la iglesia, al exportador.

En el artículo 60 de la Ley de Registro Civil, se dice: "La inscripción de un nacimiento deberá ser de no más de dos nombres que tengan por tales en los usos generales ecuatorianos. Queda prohibido emplear en la inscripción de un nacimiento, nombres que constituyan palabras extravagantes, ridículas o que denigren la personalidad humana".

Como los funcionarios del Registro Civil no conocen ni siquiera de la existencia de las diferentes idiomas indios en el Ecuador y consideran que el Quichua ni siquiera es un idioma (sino un dialecto que es totalmente falso porque en un idioma si pueden haber varios dialectos) deciden que todos los nombres indios son "extravagantes, ridículos y que denigran la personalidad humana". Los quichuas no pueden inscribir a sus hijos con los nombres de su idioma y su cultura. ¿Cómo es posible que los niños quichuas no puedan llevar los nombres de Atahualpa, Rumi Ñahui o Túpak Amaru? Llega a tanto el discrimen que se desconoce el significado histórico de los héroes nacionales quichuas más sobresalientes.

"Se cuidará de que el nombre o nombres de la inscripción del nacimiento permita precisar el sexo del inscrito", dice esa ley en otra parte.

Los shuar en el año 76 alcanzamos el derecho de inscribir a nuestros hijos con nombres en nuestro propio idioma, pero por el desconocimiento de funcionarios en el Registro Civil, suceden casos como el siguiente:

A Etsa, que en castellano significa sol, pero como ese nombre tiene terminación en "a", dentro de la concepción de la lengua castellana correspondería a nombre femenino. Entonces se le objeta la inscripción en el Registro Civil diciendo que es nombre

femenino. Dentro de la costumbre Shuar sería absurdo llamar a una niña con el nombre Etsa. Otro shuar se llama Nantu, como termina en "u" este si suena a nombre masculino, y no hay reparos. Pero cuando conocen el significado de luna, vino la objeción: ¡Ah!, se trata de una mujer. Sin embargo se desconoce que en el idioma shuar el sol y la luna son de género masculino.

Estas diferencias lingüísticas y culturales incomprendidas por el etnocentrismo son una traba, un obstáculo para el ejercicio de los derechos nacionales, hacen que nos sintamos rechazados e impiden la unidad real del país.

Examinamos el Convenio 107 sobre la integración y protección de las poblaciones indígenas y otras poblaciones. Una de sus resoluciones reza así: "Tomar debidamente en consideración la situación social propia de dichas poblaciones, así como la naturaleza de los problemas que se plantean tanto colectiva como individualmente, cuando se hallen expuestos a cambios de orden social y económico". Este compromiso que el Ecuador tiene desde 1949, no ha sido cumplido en la práctica.

Otra resolución dice: "Tomar debidamente en consideración los valores culturales y religiosos". La acción de la Iglesia Católica, a la que ahora se han sumado las iglesias protestantes, para suprimir las creencias religiosas de los indios y reemplazarlas por las del cristianismo, es determinante en los cambios culturales. Todos los compromisos para proteger esta penetración ideológica han quedado en meros enunciados.

En la Amazonía tenemos a los misioneros religiosos de los franciscanos, Salesianos, Dominicos, Jesuitas, Capuchinos, Carmelitas, para enseñar que el único Dios verdadero es el católico, apostólico y romano. Sin ningún respeto a nuestras creencias, a

nuestra concepción del mundo. Luego vino el Instituto lingüístico de Verano...

El interés que ponen las misiones en la educación de los niños es el de inculcarles los valores de la "civilización", "para que no regresen al salvajismo". Recomiendo que en algún momento lean uno de los libros publicados por "Mundo Shuar". Se llama "Entre el dialogo y la hostilidad", o sea entre las misiones y los shuar. El solo nombre del libro da a comprender muchas cosas.

En la Carta de la ONU y en otros documentos internacionales consta el principio de la autodeterminación de los pueblos al que nosotros también recurrimos porque expresa nuestra situación. En esa carta se expresa: "El principio de la autodeterminación presupone el reconocimiento del derecho de cada pueblo y cada nación a elegir libremente su régimen político, económico, cultural; es decir, a resolver todas las cuestiones relacionadas con su existencia incluida la separación y la formación de un Estado independiente",

Los pueblos indios están interesados en que se haga realidad el principio de autodeterminación para tomar su destino histórico con sus propias manos. Mucha gente al conocer nuestro anhelo podría opinar: "quieren dividir el país, quieren hacer otras repúblicas". Pero, nosotros no estamos por esa división. No planteamos la autonomía estatal o soberanía; queremos la unidad de los diferentes pueblos indios y de la nación hispanohablante del Ecuador, pero dentro de esta unidad reclamamos espacio para desarrollar nuestros elementos nacionales esenciales.

Sufrimos la opresión nacional interna y, a la vez, estamos dentro del sistema precolonial del imperialismo. Frente a esta si-

tuación mantenemos nuestra posición política, categórica, de definirnos y actuar como nacionalidades.

Los pueblos indios estamos inmersos en un sistema económico general a todos, aunque este sistema no sea el resultado de los procesos históricos de los pueblos indios. Nos diferenciamos por nuestras lenguas, nuestras culturas, nuestra conciencia nacional - étnica. Por supuesto que ni las leyes, ni la Constitución, las hemos hecho nosotros, pero vivimos con ellas. Queremos el reconocimiento de los pueblos indios como nacionalidades, como pueblos que tienen su "esencia fundamental" y sus procesos históricos.

Según la Constitución de España que es la madre patria para muchos, se podrá sentir mayor afinidad con lo que en aquella se manifiesta, así, por ejemplo, en el art.2 se dice: "La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e inevitable para todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran".

En el artículo 3: "El castellano es la lengua española oficial del Estado. Las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo a sus Estatutos".

En el artículo 143: "En el ejercicio del derecho a la autonomía, reconocido en el artículo 2 de la constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este artículo".

Ahora bien, España sin ser un país socialista reconoce las nacionalidades y su derecho a la autonomía; dispone también que sean lenguas oficiales las demás lenguas españolas y aclara que deben serlo en las respectivas comunidades autónomas. Por último, manifiesta que las provincias con entidad regional histórica pueden acceder a su autogobierno.

Estos puntos fundamentales podrían servir de base para plantear las debidas reformas legales y hacer del Ecuador un Estado Plurinacional diverso y unitario.

Es sabido que en los países socialistas las nacionalidades son reconocidas como tales y por lo tanto se les otorga los derechos correspondientes. La diferencia entre nacionalidad y ciudadanía aclara mucho su política estatal. Por ejemplo, en la ex-Unión Soviética, existen las nacionalidades uzbeca, lituana, georgina, rusa, etc., pero todos sus integrantes son ciudadanos soviéticos. En la China hay mongoles, tibetanos, janes, mianos y otros, aunque todos son ciudadanos chinos. Es decir, que se puede ser de diversa nacionalidad, pero pertenecer a un mismo Estado.

En resumen estos son los puntos que planteamos en esta ponencia. Son las demandas sobre los cuales se sustenta la lucha de las nacionalidades indias. Solidarios con los sectores progresistas queremos que el Ecuador, en un mañana no muy lejano, sea un país libre de explotación, dependencia y un Estado Plurinacional donde todos los pueblos, culturas y ciudadanos se sientan actores de su propio destino.

EL ESTADO PLURINACIONAL

Luis Maldonado

INTRODUCCION

La coyuntura en la que se va a desarrollar la Asamblea Nacional, tanto en la etapa electoral como en la acción de reforma, se caracteriza por la presencia de actores nuevos: el Movimiento Indígena y los Movimientos Sociales. El primero, desde el año 90, ha logrado ubicarse como un movimiento con un status político nacional, asumiendo el liderazgo de los movimientos sociales. El segundo dio un salto cualitativo con los acontecimientos de febrero, al asumir su potestad soberana destituyendo al gobierno de Bucaram y logrando una vigorosa presencia política ciudadana, a pesar de los graves inconvenientes que impuso la crisis del sistema democrático, de la representatividad y legitimidad de los partidos políticos, los elevados niveles de corrupción y las diversas artimañas jurídicas y políticas para imponer el modelo neoliberal por parte del gobierno y el Congreso Nacional.

Es decir que, en la actualidad, se han trocado procesos cualitativamente importantes, orientados a impulsar los cambios que requiere el país desde la sociedad civil como actor político, de los cuales los sectores que detentan el poder económico no pueden retrotraerse. Es importante subrayar que la Asamblea Nacional fue promovida como una necesidad para refundar el país por el movimiento indígena, por el Movimiento Pachacutik Nuevo País y finalmente desde febrero por todo el pueblo ecuatoriano, en contraposición a los intereses de los partidos de derecha que controlan el poder político y se oponen a los cambios fundamen-

tales que permitan, entre otras cosas, profundizar la democracia, lograr una participación real de la sociedad civil -especialmente de los sectores excluidos de las decisiones políticas y de la gestión de gobierno-, el reconocimiento efectivo de los derechos ciudadanos y de los pueblos indígenas, el manejo apropiado de los recursos naturales, la promoción a la producción nacional en base a los modelos económicos diversos de la economía ecuatoriana, profundizar los derechos sociales y la defensa efectiva del medio ambiente.

En resumen, el movimiento indígena ha buscado permanentemente plantear sus demandas y derechos en el marco de los intereses nacionales; de una estructura jurídica que integre sus prácticas, usos y costumbres diversas, de acuerdo a la realidad del país. La problemática indígena siempre ha sido, por lo menos por sus principales dirigentes y líderes, conceptualizadas como un problema nacional, porque requiere de un tratamiento integral para ser resuelto. Esta afirmación contradice, en la forma y en el contenido, el supuesto de que los pueblos indígenas se encuentran aislados, justificando de esta manera la necesidad de integrarlos a la sociedad nacional. Existe, como es evidente, una interrelación cultural, social, política y económica que ha dinamizado estas relaciones desde el proceso de conquista y la república, solo que no han sido valoradas adecuadamente.

Por esta razón es importante conocer, por lo menos en términos generales, cuáles son las tesis principales en las que sustentan sus propuestas y se esclarezcan las confusiones inducidas por sectores interesados en torno a propuesta de reformar la Constitución, declarando al Ecuador como un Estado Plurinacional.

CONCEPTOS E HIPOTESIS DEL DISCURSO POLITICO INDIGENA

El discurso político de los pueblos indígenas parte de la tesis de que constituyen entidades históricas contemporáneas, continuidades históricas de los pueblos que habitaron el territorio ecuatoriano antes de la invasión europea, la colonia y la República. La situación en el proceso histórico ecuatoriano se caracterizaron por relaciones de opresión nacional y de explotación económica social.

En este marco de relaciones, la clase hacendaria criolla -que lideró la independencia y posteriormente la revolución liberal promovida por la naciente burguesía de la costa-, concibieron el proyecto de construcción de una Nación y un Estado Ecuatoriano, es decir: homogéneo, uninacional, político y jurídicamente excluyente. La segunda tesis se reduce a la afirmación de que la realidad histórica y cultural es diversa, por lo que no existe una Nación Ecuatoriana, en los términos del proyecto de las clases dominantes, sino una sociedad Pluricultural que exige una forma jurídico político que los represente y promueva en igualdad de condiciones y oportunidades.

Este polémico debate ha exigido a los pueblos indígenas, además de los aportes conceptuales de las ciencias sociales, autodefinir su realidad social, que permita entender su relación interna y externa, dado que desde el otro, se han realizado múltiples aproximaciones, denominándolos: etnias, tribus, hordas, naturales, poblaciones indígenas, etc. En el caso ecuatoriano, los pueblos indígenas se han denominado a sí mismos como Nacionalidades o Pueblos y han adoptado el adjetivo indígena, para denominar a los pueblos originarios, herederos de los pueblos que existieron antes de la presencia europea en nuestro continente.

Ampam Karákras, un líder indígena Shuar, nos dice al respecto que las organizaciones indias, los pueblos indios, queremos darnos nuestros propios nombres, mantener nuestra identidad, nuestra personalidad. Y en la medida que queremos englobar a los diferentes pueblos indios, sea cual sea su desarrollo histórico, frente a este dilema, hemos optado por el término de nacionalidades indias. Esta resolución ha sido meditada y no obedece a una sugerencia ajena, sino porque comprendemos que la categoría nacionalidad expresa los aspectos económicos, políticos, culturales, lingüísticos de nuestros pueblos. Nos sitúa en la vida nacional e internacional.

Iniciaremos por tanto, observando los conceptos más importantes como son Nación, Nacionalidad y Pueblo, para aclararlo anteriormente señalado.

a. La Nación es una categoría histórica que define a una comunidad desarrollada históricamente, que comparte tradiciones, cultura, lengua. Configura una unidad geográfica, un territorio. La nación como fenómeno histórico es resultado de la modernidad europea, que emerge como consecuencia de la descomposición del feudalismo y el surgimiento del capitalismo, a la que el análisis marxista le da un rol fundamental en la economía; es decir, al mercado, a la economía centralizada. Como grupo humano estable, la nación alcanza su definición total. En esta fase, la lengua alcanza su rasgo normativo, la centralización económica se eleva a un nivel superior, el territorio común se cohesiona y los rasgos culturales se homogenizan; estos elementos crean una conciencia nacional.

Sin embargo, en la realidad, las naciones no han existido siempre: han respondido a procesos históricos concretos. En algunos países europeos, como por ejemplo Francia, al extenderse

este modelo a través de los procesos políticos y sociales a nivel mundial, asumió diversas formas de Nación y de Estado, de acuerdo a la realidad en las que se aplicó. Hay que tomar en cuenta que una Nación no se corresponde necesariamente a un Estado, ni al contrario: existen estados que en su interior integran diversas naciones y naciones que han sido divididas por diversos estados. El Estado, no es más que la representación jurídica y política de la Nación, de varias naciones o pueblos.

Para el movimiento indígena, la nación ecuatoriana no se ha constituido: es un proceso en ciernes. Existe un Estado, como entidad jurídica-política y administrativa. El Estado Ecuatoriano fue creado por la clase hacendaria y los criollos, para instrumentarlo de acuerdo a sus intereses, manteniendo intactas las formas de opresión y explotación colonial, en relación a los pueblos indígenas. Impuso su proyecto político y de nación, excluyendo a la mayoría indígena. Este carácter no ha sido superado, se manifiesta en la estructura de la sociedad y en un sistema político excluyente. Con la revolución liberal se procuró realmente diseñar un proyecto de nación en el Ecuador, adoptando el modelo europeo de Estado-Nación, para lo cual, se apropió de la historia indígena, asumiendo la continuidad histórica de estos pueblos, despojándolos de su devenir histórico y sustituyéndolo por el mestizaje como realidad y potencial histórico. Esta tesis se convirtió en ideología oficial y sustentó nuestra historiografía. En esta lógica colonial, los rezagos indígenas no tienen otra alternativa que integrarse a la nación mestiza.

b. El concepto nacionalidad es una categoría socio política. Define a un grupo humano estable que comparte un territorio, una forma de vida económica, una cultura y una lengua. Como fenómeno histórico, según el marxismo, precede a la Nación. La diferencia con la Nación consiste en que estas comunidades

históricas mantienen formas sociales de consanguinidad (parentesco) en relación de un territorio, por lo que no constituyen una territorialidad que los define como estados. Tienen varios de los atributos de la nación pero no tienen el de la soberanía ejercida sobre un territorio.

Este concepto fue tomado por los pueblos indígenas, fundamentalmente para connotar que nuestras sociedades no son capitalistas, no han sido parte en la construcción de una Nación y autodefinirse ante la infinidad de conceptos que se han formulado desde las ciencias sociales para caracterizar su realidad. Por ejemplo, si revisamos el diccionario y consultamos sobre lo que significa Etnia, nos dice que es un adjetivo para referirse a un gentil o pagano perteneciente a una nación o raza. Como podemos ver, es un concepto tan general y ambiguo que no define con claridad al sujeto que se trata de definir.

Fernando Mires, analizando esta situación, inicia una crítica a la etnología, porque carece del objeto de estudio: La crisis de la etnología se deja notar en las vacilaciones en que incurren los etnólogos cuando tratan de precisar el concepto de etnia. Esas vacilaciones contrastan con la seguridad con que procedían en los períodos de fundación de la etnología. Siguiendo los mandatos de una etnología que era construida como ideología del colonialismo, el concepto de etnia era articulado sin mayores problemas con el de raza. Las etnias se asimilaban al color de los cabellos, o de los ojos, o de la piel; a las estaturas y a la forma de los cráneos. Hoy, cuando casi no hay etnólogo que no se avergüence al pronunciar la palabra raza, la disociación de la etnia respecto a la biología los ha obligado a reinventar la noción de etnia... Uno de los recursos más utilizados para salvar a la etnología consiste en asociarla a la noción de cultura. (Mires F. El discurso de la Indianidad, 1991).

Volviendo a los enunciados planteados en el discurso político, el movimiento indígena sostiene que no concluyó su proceso histórico; la principal prueba de ello es la presencia de millones de personas que se definen como parte de estas entidades históricas contemporáneas (Quichuas, Shuar, Chachi, etc.). Cuentan, a pesar de las fragmentaciones sufridas, con formas diferenciadas de vida, de recursos y de espacios territoriales tradicionales. Cada uno de estos pueblos posee una historia propia (por lo general contrapuesta a la oficial), una cultura, una economía, una forma de gobierno y normatividad. El Ecuador real, profundo, es diverso, constituido por una diversidad de pueblos y culturas a las cuales se denomina nacionalidades.

Ampam Karákras en relación al tema nos dice: lo que sucede es que el Estado ecuatoriano representa a una nación supuestamente homogénea, desde el punto de vista de las clases dominantes. Pero no es ésta la realidad, la realidad es plurinacional y el Estado no expresa este carácter.

El Estado debe reflejar la realidad histórica diversa. Actualmente no lo hace, lo niega y lo oculta, permitiendo que a su vez se posterguen los derechos que legítimamente les pertenecen. La propuesta política formulada por los pueblos indígenas pretende construir una sociedad pluricultural, que valore y potencie la interrelación cultural de los pueblos y la construcción de un Estado Plurinacional, que integre en su interior las entidades históricas que comparten el territorio ecuatoriano y promulgue sus derechos que secularmente fueron postergados.

c. La categoría Pueblo, hace relación a un conglomerado humano constituido históricamente, con características similares a los conceptos anteriores. Por otra parte, se lo ha usado con otras acepciones, refiriéndose a un grupo de población asentada en un

área geográfica. El diccionario Jurídico Elemental de Rodrigo Cabanellas y el diccionario Ilustrado de la Lengua Española-Grijalbo, afirman que pueblo significa: Población con pocos habitantes, ciudad, poblado, villa o lugar. Nación, habitantes de un territorio, gente pobre o humilde. Masa de trabajadores. Vulgo. Raza. Gente. Opinión pública, la ciudadanía o la sociedad en oposición al Estado. Tribus indígenas de América Septentrional.

Sobre este concepto, los pueblos indígenas en el mundo han contribuido enriqueciendo el tema y reivindicando en él sus derechos. A nivel internacional este concepto tiene un Status Jurídico equivalente al de Nación o Nacionalidad, por lo que, indistintamente, se lo ha utilizado como sinónimos. En el caso ecuatoriano se lo ha utilizado como sinónimo de Nacionalidad. Vale subrayar en esta parte que es en el Ecuador donde las organizaciones indígenas utilizan el término Nacionalidad, a diferencia del resto del continente, que comúnmente utilizan el concepto Pueblos Indígenas para referirse a sí mismos, con las implicaciones que ya hemos aclarado.

Por otra parte, hay que recordar que los instrumentos jurídicos internacionales, relacionados a los derechos indígenas, antes de la década de los 90, no reconocían el Status de Pueblos Indígenas. Las sociedades indígenas fueron definidas de tan diversas formas, acentuando el carácter simple e inferior de estas entidades, llamándolas etnias, tribus, hordas, o simplemente poblaciones indígenas, configurándolas como grupos humanos marginales y dispersos, sobrevivientes de las antiguas culturas originarias, siendo obligación del Estado integrarlas a la sociedad nacional.

El 27 de Julio de 1989, la Organización Internacional del Trabajo, OIT -organismo de las Naciones Unidas-, integrando las enmiendas formuladas por los pueblos indígenas al Convenio 107

sobre poblaciones indígenas y tribunales, (1957), aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribuales, asumiendo por primera vez en la historia jurídica internacional, el concepto: Pueblo Indígena.

La definición de Pueblos Indígenas se encuentra en la parte I, sobre Política General, art. 1, que dice: "El presente convenio se aplica: a) A los pueblos indígenas y tribuales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial; b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas".

"Art. 2.- La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las distintas posiciones del presente Convenio".

Art. 3.- La Utilización del término pueblos en este Convenio, no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional."

Es menester darle la importancia necesaria a este instrumento internacional, porque en él se expresa la evolución mundial con respecto a los derechos indígenas en la que a su vez se

pueden apreciar las diferencias que existen en la concepción teórica y política entre el Convenio 107 y el 169. El primero se basaba en la idea de que las sociedades indígenas, eran sociedades temporales, destinadas a desaparecer por efectos del proceso capitalista y del desarrollo mundial. Hace referencia por tanto, solo a las poblaciones en el plano jurídico. Promueve la integración de estas poblaciones a la sociedad dominante nacional. Solo propugna la protección de estas poblaciones durante la transición a la modernización.

En el segundo caso, el Convenio 169, concibe la idea de que las sociedades indígenas son permanentes, esto es, entidades históricas contemporáneas. Los define como Pueblos. Promueve un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y los Pueblos Indígenas en el marco del reconocimiento de la diversidad cultural y nacional. Otorga una protección que impulsa el establecimiento de sus propias instituciones y autoridades históricamente constituidas.

En términos cualitativos, el reconocimiento de pueblos indígenas procura la protección de los valores tradicionales, el derecho consuetudinario, las instituciones propias, las formas de gobierno, el territorio, los recursos naturales, la participación y la autoidentificación.

En la actualidad, estos derechos se están debatiendo en la ONU, en el marco del Decenio de los Pueblos indígenas, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumento jurídico internacional que será aprobado antes del año 2002.

ALCANCES DE LA REFORMA POLITICA

En esta última parte solo analizaremos algunas de las propuestas más importantes y polémicas, que nos ayuden a esclarecer el debate.

a. EL CARACTER DE ESTADO. En este capítulo, lo destacable es la declaración del Estado Plurinacional. Este punto es el más conflictivo, sobre el cual se han vertido innumerables interpretaciones. Principalmente se ha sostenido, por parte de todos los gobiernos de turno, que aceptar esta denominación equivaldría a dividir a la Nación y promovería la constitución de un Estado aparte o de un Estado dentro del Estado. Sobre este punto, es necesario subrayar que el proyecto político indígena no es separatista o independentista, ni propone la creación de un estado aparte. Su pensamiento se sostiene en la idea de construir la Unidad en la Diversidad.

En ese sentido, como dice Enrique Ayala: "Distinguir entre una realidad Nación-Estado y la presencia de nacionalidades, significa que la soberanía es atributo del Estado y que las nacionalidades indígenas buscan su reconocimiento, respecto a sus derechos e identidad, pero sin buscar constituirse como soberanas, sino como partes de una sola realidad política que se llama Ecuador, este Estado único que nadie debería pretender dividir o segregarse y en el cual también tienen derecho a participar las nacionalidades indígenas del país". (Ayala, 1993)

En octubre pasado, se reunieron los representantes de la sociedad civil, en la Asamblea Constituyente del Pueblo, en la que afirmaban que: "El Estado Plurinacional, es un Estado en el que caben las nacionalidades indígenas, los pueblos negros, mestizos, blancos. No es un Estado excluyente, es un estado que garantiza

la participación y el desarrollo armónico de todas las comunidades nacionales. El Estado Plurinacional significa construir una estructura política administrativa descentralizada, culturalmente heterogénea y abierta a la representación propia y participativa de todos los sectores sociales particularmente de quienes históricamente han sido excluidos del poder estatal y de la estructura de poder imperantes. El Estado Plurinacional se concreta por medio del ejercicio de la autonomía a diferentes niveles". (mimeo, actas ANCP, Octubre 1997)

Contrariamente, desde la perspectiva de las clases dominantes, se interpreta de manera totalmente divergente. En 1987, el gobierno de León Febres Cordero, al presentar sus observaciones a la OIT, con respecto a las enmiendas del Convenio 107, documento en el que podemos apreciar la versión oficial en relación al tema, formulaba que: "la expresión pueblos entraña, la intención de oponer la palabra pueblo a la palabra nación, o de equipararlas, haciendo nacer un pretendido derecho del pueblo a gobernarse aparte, a crear su propio Estado dentro del Estado Nacional, con perspectivas de desestabilizar y destruir a éste". (Ministerio de Trabajo, 1987)

Como se puede apreciar, la clase política ha formulado planteamientos arbitrarios que no se sostienen en la realidad sino en supuestos, que alertan una amenaza a los intereses nacionales. Las ideas recurrentes en el discurso político plantean que: el reconocer a los pueblos indígenas o nacionalidades, implica la inconstitucionalidad; atentaría contra la unidad nacional; contravendría el principio constitucional de la igualdad de todos los ecuatorianos; se pondría en riesgo el control de los recursos naturales por parte del Estado; afectaría el proceso de integración política, territorial, cultural y económica; es contraria al principio de la generalidad de la ley y amenazaría la integridad para la se-

guridad nacional. En el fondo, el problema consiste en que se confrontan dos proyectos políticos diferentes, contrapuestos: se trata de un problema del Poder.

Por otra parte, la ampliación de la democracia y la participación de la sociedad civil es intrínseco al concepto del Estado Plurinacional, porque ello implica que los pueblos indígenas participarán amparados en los derechos ciudadanos y colectivos, en todos los niveles del poder político, a través de las entidades o jurisdicciones autónomas; permitiendo que las entidades municipales parroquiales, cantonales y los gobiernos provinciales sean elegidos democráticamente, ampliando su representación, superando definitivamente las estructuras de control directo del Estado, como las gobernaciones, jefes políticos y tenientes políticos. Lo que se busca es que la sociedad civil ejerza su derecho, en los niveles especialmente locales, de control social de la gestión de gobierno.

Que las comunidades, sus gobiernos comunitarios y su normatividad sean integrados en el Estado, es otro de los imperativos políticos, facultando a que ellos puedan fortalecer sus gobiernos en el marco de las prácticas democráticas tradicionales, que puedan encargarse de planificar su desarrollo, manejar sus recursos naturales en el marco de la ley, contar con un presupuesto y administrarlo especialmente en lo que tiene que ver con la obra social y la administración de justicia.

En lo relacionado con la administración de justicia, es importante conocer que en el Ecuador no existe una legislación para los pueblos indígenas; el principal instrumento legal que rige las formas de organización social es la Ley de Comunas, la misma que por su carácter general incluye a todo tipo de organización social a excepción de las parroquias, respondiendo a la po-

lítica estatal de representación de la organización social moderna antes que a las prácticas tradicionales e instituciones democráticas de los pueblos indígenas. La Ley de Comunas en el Art. 1 nos dice: Establecimiento y nominación de las comunas.- Todo centro poblado que no tenga la categoría de parroquia, que existiera en la actualidad o que se estableciere en lo futuro, y que fue conocido con el nombre de caserío, anejo, barrio, comunidad, parcialidad, o cualquiera otra designación, llevará el nombre de comuna a más del nombre propio con el que haya existido o con el que se fundare”.

La demanda propiamente consiste en que los pueblos indígenas se rijan a nivel local por sus propias normas sociales tradicionales, a las que parcialmente reconoce la legislación estatal con el derecho consuetudinario y, de manera amplia y positiva, los pueblos indígenas, donominándole Derecho indígena. Al ser reconocido como un instrumento jurídico se busca democratizar y socializar las dos legislaciones, para lo cual hay que establecer los niveles y los atributos que tendrán los dos sistemas, que deben ser complementarios. El problema radica en que existe poca correspondencia entre los contenidos normativos del Estado y los de los pueblos indígenas, especialmente en lo que tiene que ver con sus valoraciones culturales. Por ejemplo: la tenencia y uso de la tierra, los aspectos contractuales o de compromisos laborales o de comercio, la valoración de los delitos, etc.

Finalmente, se pretende que las comunidades sean reconocidas como unidades político administrativas dentro del régimen seccional autónomo del Estado. Esta aspiración refuerza también las posiciones de las autonomías administrativas planteadas por los regímenes seccionales y regionales para superar la bipolarización regional de la política y el desarrollo del país.

El problema que está por debatirse radica en la representación de los pueblos indígenas dentro del Estado. La elección para estas dignidades se realizará a través de los partidos o movimientos políticos, se establecerá un sistema proporcional según la población en la que se asegure una representación determinada, se fijarán distritos electorales en el que se establezcan las regiones indígenas. Este es un aspecto por resolverse.

b. LA TERRITORIALIDAD Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS NATURALES. Es conveniente volver a recalcar que el movimiento indígena no plantea la segregación territorial, en concordancia con la tesis de la Plurinacionalidad. La idea de la territorialidad se lo plantea como el espacio necesario para sustentar su desarrollo como pueblos y no como propiedad privada de manejo exclusivo de los pueblos indígenas.

En términos políticos se demanda una jurisdicción territorial, en la que se garanticen sus derechos, en la que puedan desarrollar sus actividades productivas, mantener sus formas de organización social, económica, cultural, sus propias autoridades, etc. Con respecto al manejo de los recursos naturales, lo elemental es que éstas autonomías jurisdiccionales dispongan de ellos para afianzar su desarrollo. El Estado debe coordinar sus proyectos de explotación, recurriendo a procesos de consulta, garantizando una apropiada explotación, permitiendo la participación de los indígenas en la toma de decisiones, en la ejecución, evaluación, y beneficios, asegurando evitar impactos ambientales irreparables que afecten a la población.

El convenio 169 de la OIT es convincente con respecto a este capítulo: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos debe-

rán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, los pueblos interesados deberán participar, siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades". (Convenio 169, OIT, 1988)

En este marco, se propone: reconocer las entidades territoriales, según las realidades de las regiones. Por ejemplo, en la Amazonía existen continuidades territoriales amplias que responden a las necesidades de sobrevivencia y a las formas económicas desarrolladas en ese ecosistema, en el que mayoritariamente o exclusivamente habitan los pueblos indígenas. En este caso se corresponde el territorio con la nacionalidad. En la Sierra, en cambio, el pueblo Quichua no dispone de un territorio continuo, sino que se fragmenta en pequeños territorios comunales, por lo que se demanda que la comunidad sea reconocida como entidad territorial y el territorio parroquial sea la expresión de espacios de gobierno local indígena, en unos casos, o se aplique el principio de la Plurinacionalidad, en otros, estructurándolos con los pueblos que integren esta entidad territorial.

c. DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y POLITICOS.

En este capítulo se relieván los aspectos relacionados a los derechos colectivos, los derechos de los pueblos y los derechos ambientales. Sin embargo, con respecto a los derechos económicos, se plantea la importancia de reconocer diversas formas de propiedad: la privada, estatal, mixta, comunitaria, cooperativa y de autogestión, que responden a las realidades históricas económicas del país, calificadas como vitales para el desarrollo del país.

El principio del modelo económico debe sustentarse en: los principios de eficiencia y competitividad, equidad social, sustentabilidad y solidaridad, que deben reflejarse en un desarrollo armónico del campo y la ciudad a fin de asegurar la convivencia armónica de los pueblos entre sí y con la naturaleza; el mejoramiento permanente de la calidad de vida, permitiéndoles a todos los habitantes una existencia digna, al mismo tiempo que iguales derechos y oportunidades frente a los medios de producción y consumo, garantizando una equitativa distribución de bienes y servicios. (Actas ANCP, Octubre 1997).

En lo que compete a los derechos de los pueblos, se podría enumerar algunos de los más importantes, como la conservación y desarrollo de sus propias formas de organización social, política, jurídica, económica, religiosa y cultural. El reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra, los recursos naturales y los territorios. Reconocimiento jurídico de las Nacionalidades Indígenas, de sus lenguas y de su identidad, promoviendo el respeto de sus instituciones, su educación y símbolos. El reconocimiento de sus conocimientos y tecnologías, de sus derechos intelectuales colectivos. El derecho a ser restituidos por el despojo de sus recursos naturales, conocimientos, tecnologías y prácticas religiosas y rituales.

En relación a los derechos colectivos se anteponen éstos a los derechos individuales, debido a que el interés de la colectividad posee una legitimación mayor en la medida en que está sustentado en varios derechos fundamentales; integrando estos dos hacia la satisfacción plena de la vida de los seres humanos. Enumerando los aspectos más importantes podemos decir que se prioriza el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos colectivos de derecho. El derecho a garantizar la seguridad alimentaria. El reconocimiento del derecho consuetudinario. El

derecho a la participación en la formulación y aplicación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional, local. El derecho a ser consultados sobre la explotación y uso de los recursos naturales y ser beneficiarios de ese proceso. El derecho a la objeción cultural. El derecho a la resistencia comunitaria, a no ser desplazados a la fuerza, a la posesión del patrimonio cultural e histórico. El derecho a conservar los recursos genéticos y la biodiversidad y las prácticas de manejo de las mismas.

En cuanto a los derechos medio ambientales se busca que el Estado garantice el derecho a vivir en un medio ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación. Las políticas medio ambientales deben armonizar las necesidades de la población y la conservación mediante un adecuado manejo integral. La participación efectiva de la población en todo el proceso es de fundamental importancia, porque sólo así se coordinarán los intereses de los pueblos y el Estado. El objetivo es garantizar el patrimonio natural, genético y la seguridad alimentaria como prioridades nacionales.

Los recursos naturales no son bienes de libre acceso, por tanto, se debe garantizar la restauración integral del medio ambiente en caso de producirse daños, sean estos causados por organismos privados, estatales, nacionales o internacionales. Establecer mecanismos rígidos de control sobre la explotación de los recursos genéticos, la manipulación genética, arrasamiento de los bosques y la desertización de los suelos. Debe garantizarse y promoverse la recuperación de los ecosistemas degradados. Impulsar alternativas de producción de energía no contaminantes y descentralizadas. Cualquier persona natural o jurídica podrá ejercer acciones legales para asegurar la protección de su medio ambiente.

A manera de conclusión podemos afirmar que los pueblos indígenas demandan los derechos mínimos que como entidades originarias del Ecuador pueden aspirar. Esto no constituyen ninguna amenaza a las reiteradas sospechas de intereses oscuros o divisionistas del Estado. Se reafirma la tesis de que se busca una unidad indisoluble con el Estado, lo que se demanda es que éste, como expresión jurídica política de la realidad histórica social, refleje la realidad diversa que tiene el país. Busca una real integración entre los ecuatorianos. Para ello hay que sacudirse de los rezagos coloniales y fortalecer las relaciones interculturales para mirarnos cara a cara, valorarnos y enriquecernos mutuamente, vivir como reales hermanos.

Es claro, por otra parte, que existen intereses que han promovido negativamente los planteamientos de los pueblos indígenas, alarmando a la opinión pública con supuestos informes militares o manipulaciones de extranjeros extremistas. El objetivo ha sido desvirtuar las demandas sociales e históricas para politizarlas y despojarlas de legitimidad. En 1993, por ejemplo, en el gobierno de Sixto Durán Ballén, su Ministro de Agricultura y Ganadería, Mariano González, ex presidente de la Cámara de Agricultores, alarmaba al país, denunciando que el movimiento indígena es una organización financiada desde el exterior con la finalidad de destruir al Estado ecuatoriano, que confronta a la población con tesis racistas: "El Estado Ecuatoriano está enfrentando la estructura de una organización política racista indígenas, cuyo desarrollo supera lo descrito anteriormente y amerita un serio análisis y estudio de la situación, que salvaguarde la unidad del Estado, la paz ciudadana y el desarrollo socioeconómico nacional. Es importante que se examine con mayor profundidad la estructura del Estado y de los programas relacionados con el sector indígena a fin de encontrar una respuesta coherente con el nivel de desarrollo político y organizativo de los pueblos indígenas, ya

que algunas organizaciones campesinas están siendo utilizadas lamentablemente con propósitos políticos y de desintegración nacional y además están guiadas y asesoradas por grupos de diferente naturaleza, a nivel nacional e internacional" (El Universo, febrero 1993).

La construcción de un país nuevo necesariamente implica que estos temas delicados sean tratados con toda la ponderación del caso, sean encarados para buscar una solución justa y definitiva para precisamente evitar que los conflictos que tanto tememos se hagan realidad.

Otavaló, Diciembre 1997

BIBLIOGRAFIA

Asamblea Constituyente del Pueblo ACNP, Actas de las comisiones, Quito 1997.

Ayala Mora Enrique, *Las Nacionalidades Indígenas en el Ecuador*, Editora Corporación De Imbabura, Ibarra 1993.

Cabanellas de Torres Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Editorial Heliasta SRL 1980.

Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribunales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT-ONU 1988.

Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española, Tomos I-II-III, Ediciones Grijalvo 1980.

Ediciones Abya-Yala 1984.

Gómez Magdalena, *Derechos Indígenas, lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional de trabajo*, Ediciones Aguafuerte 1991.

Ley de Organización y Régimen de Comunas, Registro Oficial No. 186-Quito 1976.

Mires Fernando, *El Discurso de la Indianidad*, Editorial Dpto. Ecuménico de Investigación San José 1991.

Torres Galarza Ramón, *Entre lo propio y lo ajeno*, Derecho de los pueblos Indígenas y propiedad intelectual, Ediciones COICA 1997.

Varios Autores, Cuadernos de Investigación No. 5, Edición Dpto. de Antropología y

Varios Autores, *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Ediciones Abya-Yala 1993.

Varios Autores, *Los Indígenas y el Estado-País*, Ediciones Abya-Yala 1993.

Varios Autores, *Los Políticos y los Indígenas*, Ediciones Abya-Yala 1992

AVANCES EN LA PROPUESTA DEL PAIS PLURINACIONAL

Galo Ramón

I. INTRODUCCION

La propuesta realizada hace dos décadas por el movimiento indígena de construir un Estado Plurinacional que reemplace al actual Estado Uninacional, ha experimentado sustanciales avances en estos últimos años. La propuesta siempre fue pensada por el movimiento indígena como un planteamiento en construcción que se nutriría de la praxis y de los aportes de todos los actores que intervienen en este debate. Ella ha resultado un campo fecundo de creación, problematización y avance.

Esta reflexión busca destacar esos cambios, para intentar una síntesis actualizada de los nuevos aportes que se debaten. Muchas de estas nuevas ideas deberán confrontarse y desarrollarse; sin embargo, los cambios hasta aquí logrados, constituyen ya una nueva percepción que adquiere una fuerza propia. Varios de estas ideas se concretaron en la propuesta desarrollada por la Asamblea Alternativa reunida en octubre de este año, que contó con una amplia participación indígena.

II. LAS IDEAS FUNDACIONALES DE LOS AÑOS '70 - '90

La propuesta de los indígenas ecuatorianos que se construyó entre los años '70 y '90, se nutrió de tres grandes vertientes de pensamiento: (i) de la experiencia acumulada en las características de la comunidad andina; (ii) de la experiencia de los grupos

étnicos de la Amazonía y en general de la Foresta Tropical; y (iii) del pensamiento indigenista latinoamericano.

La comunidad andina, como producto contemporáneo de la adaptación constante de los pueblos indios al Estado ecuatoriano, había logrado desarrollar un conjunto de características específicas: el sentido de pertenencia entre sus miembros a una comunidad que les permitió mantener su identidad; una territorialidad comunal reconocida por sus integrantes y reconocible por los externos que debió ser aceptada de facto por el Estado; un sistema propio de gobierno al interior de la comuna que los representa; la compartición de trabajos colectivos; celebraciones conjuntas y calendarios comunales, y el hecho de estar sometidas a relaciones desiguales y de discriminación con el mercado, la sociedad nacional y el Estado. Estas características se constituyeron en el acervo a partir del cual podía pensarse la relación con el Estado, a pesar de la enorme atomización experimentada que desdibujaba a los quichuas de la sierra y del oriente.

Por su parte, los grupos amazónicos y de foresta tropical que habían tenido una relación menos intensa con el estado y la sociedad nacional, aportaron con la idea de grupo étnico unificado, que tenía o reclamaba un territorio global compartido por todo el grupo y una autoridad unificada. Ello les permitió percibirse como "nacionalidad" más temprano que las atomizadas comunidades quichuas serranas.

La experiencia de los indios ecuatorianos, se nutrió de las corrientes indigenistas, que tuvieron tres méritos significativos: ser un producto latinoamericano; ser una temprana autocritica de los estados uninacionales y una creativa búsqueda de nuevos modelos organizativos que permitieran la participación indígena.

La propuesta india en el Ecuador al nutrirse de estas diversas vertientes, logró en la década de los '80 un programa que puede sintetizarse en cuatro grandes ejes:

La idea del fortalecimiento de la cultura propia

Planteó la necesidad de reforzar la identidad propia a través del rescate de la historia, del fortalecimiento cultural, los intercambios entre nacionalidades, la escolarización y especialización de sus miembros. Las relaciones con las otras culturas se las concibió como necesarias para reforzar la cultura propia.

El balance de las dos décadas en el reforzamiento de la culturas propias es bastante positivo: se definieron 12 nacionalidades indígenas con sus lenguas, integrantes y en algunos casos territorios; aumentó notablemente la autovaloración y la identidad a tal punto que se revertió la tasa de aculturación del 1.08% calculada entre 1840 y 1950 (Knapp: 1985); creció el número de comunas y se crearon organizaciones locales, regionales y nacionales; creció el número de intelectuales y de personas escolarizadas; lograron una importante política de estado como la Educación Intercultural Bilingüe; y más tarde, la creación del Consejo de Planificación de los Pueblos Indígenas y Negros, CONPLA-DEIN. En síntesis, convirtieron al mundo indígena en un actor nacional importante, con capacidad de intervenir en su destino y en la definición de las políticas nacionales.

La construcción del Estado Plurinacional

Plantearon el reconocimiento constitucional de un Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe, el reconocimiento oficial de las lenguas indias y de los símbolos indios. Sin embargo, el planteamiento fue bastante ambiguo pues no se concretó en una

propuesta específica. En todo caso se discutieron modalidades federativas y autonómicas que sin embargo no prosperaron. En el balance, la propuesta creó resistencias en las FFAA y en las élites gobernantes; mientras que en su ambigüedad no logró pasar de la propuesta general a modalidades específicas restándole efectividad. El movimiento indígena pasó a la defensiva, debiendo aclarar una y otra vez que no se trataba de una propuesta separatista, perdiendo cierta contundencia que había logrado en la crítica al estado uninacional. En los hechos, sólo se logró en el Parlamento el reconocimiento de un Estado Pluriétnico y Multicultural, como idea general y declarativa en la parte dogmática de la Constitución, que no tuvo un desarrollo institucional concreto.

Autodeterminación y territorio

Si bien no se concretó la idea del Estado Plurinacional, en cambio se desarrolló mucho, tanto en el Ecuador, como en los demás movimientos indígenas, la idea de la autodeterminación como pueblo, su derecho al territorio y sus recursos naturales, el derecho a tener autoridades propias en cada territorio, el derecho a la autonomía, la administración y la aplicación de leyes propias, y el reclamo de derechos colectivos como pueblos. Ello fue recogido el Convenio 169 de la OIT que se convirtió en caballo de lucha en varios países con presencia indígena.

Sin embargo, el reconocimiento de la autodeterminación y del territorio como pueblos o naciones, se emparentó con la idea del separatismo, de manera que se bloqueó su avance. En todo caso, el balance muestra que se lograron varias cosas: en varios pueblos amazónicos y de foresta tropical se reconocieron de manera global sus territorios; en la sierra los pueblos indígenas crearon de hecho territorios relativamente continuos que reagrupaban a núcleos étnicos de raigambre histórico; el estado debió recono-

cer autoridades bajo diversas modalidades aceptables por las leyes ecuatorianas; en muchos sitios se reconoció incluso el derecho a elegir en sus ámbitos a autoridades estatales como los tenientes políticos. El estado ha debido "tolerar" en varios casos el ejercicio del derecho consuetudinario, aunque un buen sector de la opinión pública haya puesto el grito en el cielo.

A pesar de estos avances que se dieron de hecho o de derecho, el proceso de reconocimiento de territorios no avanzó más, la demanda por la ratificación de la autodeterminación consignada en el Acuerdo 169 de la OIT no prosperó, ni el proceso de democratización para reconocer autoridades propias o elegidas por los pueblos indios.

Autogestión de su propio proyecto de desarrollo

Otra parte sustantiva de la propuesta india fue el reclamo por el derecho a definir sus modalidades, planes y programas de desarrollo económico, político, científico y social tanto a nivel local, regional y nacional; se reclamó el derecho a reforzar su economía comunitaria. Para tal efecto se planteó la necesidad de un fondo especial del Gobierno para las organizaciones destinado a proyectos productivos, comercialización, créditos y compra de tierras; un programa especial de dotación de infraestructura básica contratada con las organizaciones: agua de consumo humano, riego, luz, caminos, transporte, salud, educación, empleo; un programa de asistencia técnica financiado por el gobierno y encargado a las organizaciones; la exoneración de impuestos, entre otras.

En este aspecto, la propuesta indígena reclamaba en síntesis el derecho a un modelo propio de desarrollo, al apoyo estatal y reivindicaba el derecho a dirigirlo desde sus propias organi-

zaciones. En el balance, el Estado Benefactor de los años '80, a través de proyectos de desarrollo otorgó algunos fondos a determinadas áreas indígenas, sobre todo para electrificación rural, vías, casas comunales, programas de atención de salud, desayuno escolar y tímidos proyectos productivos. En muchos sitios, la organización indígena jugó un papel relevante en este proceso como interlocutora del Estado. Ello fue favorecido por el importante trabajo cumplido por ONGs, Iglesias y Agencias Internacionales que trabajaron en este sentido. Sin embargo, la crisis fiscal y el cambio de modelo paralizaron o disminuyeron este proceso. La mayoría de relaciones entre el Estado, los poderes seccionales y los indígenas fueron marcados por el clientelismo político, en el que se cambia servicios por filiações políticas. En esas condiciones, la idea del desarrollo local endógeno y propio, quedó como una propuesta que no pudo probarse.

En el balance general, la idea de reforzar la cultura propia fue la mejor lograda en el período. El derecho a un modelo de desarrollo propio solo logró movilizar algunos fondos del Estado y la consideración de las organizaciones como los interlocutores adecuados del mundo indígena. La autodeterminación y la lucha por el territorio logró un acceso a algunos recursos de tierra y cierta democratización de la administración étnica; en cambio, lo que menos avanzó fue el reconocimiento de las nacionalidades y la construcción plurinacional del Estado. En esta etapa, los indios lograron construir la más impresionante organización en el Ecuador, atrajeron una importante solidaridad de sectores no indígenas a su causas, se tejieron algunas relaciones con los pequeños nuevos movimientos sociales que surgieron y se convirtieron en un actor social reconocido, que captó la atención y el análisis de la opinión pública y académica del país. Ello fue sintetizado en una frase de su máximo líder Luis Macas: "esta fue una década ganada para los indios".

III. LOS CAMBIOS Y AVANCES EN LA PROPUESTA INDÍGENA

A pesar de los notorios avances logrados, los procesos del Ecuador entorpecieron notablemente el desarrollo de la propuesta india. Tres factores resultaron decisivos: (i) el agotamiento del modelo de industrialización por substitución de importaciones, las políticas de ajuste y de implementación del modelo neoliberal, privilegiaron en el tapete de las discusiones la "contrarreforma" del Estado y la liberalización de la economía, que desplazaron las posibilidades de su democratización; (ii) la propuesta indígena de construcción del estado plurinacional no logró especificarse, perdiendo cierta capacidad de acción e iniciativa frente a los opositores a la propuesta; y (iii) los procesos de globalización de la economía y el nuevo rol del Estado con la mundialización plantearon importantes cambios a los modelos de desarrollo y a la propia Constitución del Estado.

El movimiento indio incorporó una serie de elementos nuevos para hacer viable sus planteamientos, ajustándolos a los nuevos contextos. Asistimos a un verdadero replanteo de la propuesta indígena, que busca ser mas viable sin perder su carácter radical. La mayoría de estos nuevos planteamientos se han desarrollado en medio de la praxis política, sin que haya el suficiente tiempo para sintetizarlos: aparecen como propuestas prácticas, que muchas veces no logran diferenciarse plenamente de los postulados fundacionales que todavía persisten. Un importante ejercicio de síntesis se realizó a propósito de la Asamblea Alternativa, que además permitió el aporte de otros sectores negros y mestizos comprometidos con estas causas.

En esta comunicación sintetizamos los principales cambios:

3.1. La redefinición de la Identidad

El pensamiento fundacional había destacado que la identidad india se definía a partir de la autoidentificación y de la pertenencia de un individuo a un grupo étnico específico y el reconocimiento por esa entidad sociocultural: quichua, shuar, siona, Tsa`chila, etc. Sin embargo, tres realidades obligaron un replanteamiento de este principio: (i) la existencia de un numeroso sector de "indígenas" que vivían en contextos urbanos o fuera de los tradicionales territorios étnicos, que reclamaban o eran susceptibles de la propuesta indígena; (ii) la existencia de grupos que habían perdido aspectos ancestrales de su cultura: idioma, vestido, costumbres, pero que se consideraban indígenas, como las comunidades de Pedro Moncayo en Pichincha, de Santa Elena y Manabí en la costa ecuatoriana; y (iii) el hecho cierto de que, la propuesta indígena ha sido bien receptada por un importante sector no indígena del campo y la ciudad, que como movimientos sociales participan al lado de los pueblos indígenas.

Estos cambios, han planteado una flexibilización de la identidad indígena y una redefinición en los siguientes términos:

- Se mantiene la idea de la pertenencia a determinado grupo étnico.

- Se redefine la indianidad en términos de un continuum indígena-campesino, lo cual permitió la creación del Comité del Decenio y del Consejo Superior del CONPLADEIN con organizaciones indígenas y campesinas.

- Se reconoce la existencia de indígenas que eventualmente no pertenezcan a un grupo étnico específico y no exhiban símbolos ancestrales de identidad.

- Al trabajar como movimiento social con personas no indígenas, se las incorpora tácitamente a un nuevo concepto de indianidad, como ha sucedido en los últimos tiempos a raíz de la participación electoral.

3.2. Del reforzamiento de la cultura propia a la Interculturalidad

En el nuevo discurso indígena hay un énfasis en la interculturalidad en diversos aspectos: jurídica, educativa, lengua y salud. Se plantea en todos los casos "armonizar o tender un puente comunicacional con la cultura mestiza", es decir, a diferencia del pensamiento fundacional que solo planteaba acceder a otras culturas para reforzar la propia, aquí se mantiene la tesis anterior, pero se la amplía a la idea de construir una relación de comunicación con las otras sociedades, como esfuerzo de una y otra parte; o la necesidad de la vigencia simultánea de una pluralidad de visiones dentro de un Estado Unitario. Así se plantea:

- Armonización y coordinación entre derecho indio y derecho nacional y pluralidad jurídica.
- Educación laica, intercultural Bilingüe y gratuita
- Bilingüismo según la región para toda la sociedad.
- La definición de las lenguas española y quichua como de relación intercultural y las otras lenguas nativas en las regiones en las que ellas se hablan
- Incorporación de las culturas indias y afroecuatorianas en los pensum nacionales

3.3. De la Autodeterminación y autonomía con territorios propios a la autonomía política y la cogestión

El discurso fundacional destacaba el reconocimiento de los territorios indígenas, las autoridades propias, la autonomía y la autodeterminación. Este lenguaje, bastante anclado en el antiguo principio de la autodeterminación territorial de los pueblos recibió duras oposiciones, por haber sido interpretado como una propuesta separatista. En el debate, los pueblos indios clarificaron mejor su punto de vista, con dos elementos básicos: (i) la autonomía india debe entenderse como "autonomía política" de competencias y funciones, que puede empatarse con el concepto de descentralización de la gestión pública y el manejo de recursos; y que puede incluir a grupos no indígenas; y (ii) se plantea la "Representación india en los organismos del Estado Nacional", manteniendo al mismo tiempo la idea de tener autoridades propias en los sitios en los que pueden reconocerse las autonomías políticas. Estas dos ideas, matizan radicalmente al pensamiento fundacional que había sido acusado de separatista o de políticamente inviable. En esta nueva versión se busca, de una parte cruzar al Estado Nacional con la presencia india, cuestión que confluye con la interculturalidad y de otra, se busca la viabilidad de la autonomía. De esta manera se plantea:

- Representación en todos los organismos de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; en los gobiernos seccionales y en todos los organismos estatales, cualquiera sea su nivel.
- Reconocimiento de territorios con autonomías políticas y la cogestión de los recursos naturales. Ello plantea la necesidad de un reordenamiento territorial que incluya la variable étnica

3.4. Del Modelo propio de desarrollo a un Modelo propio pero viable

La concepción fundacional de la autogestión, insistía en los Modelos de desarrollo propios. En la nueva propuesta, si bien se mantiene la idea del control del desarrollo por parte de la sociedad india y sus organizaciones, se admite la necesidad de asumir una serie de nuevos elementos como la gestión y evaluación de proyectos, nuevas tecnologías y la necesidad de ser viables en medio de la globalización. La nueva propuesta tiene las siguientes características:

. Se basa en el desarrollo del capital humano, social, medioambiental y en el fortalecimiento de la economía interna.

. Mejora la calidad de vida de las personas y familias, desarrolla su capital humano, su identidad, fortalece las organizaciones, mejora su cultura organizativa, su capacidad de gestión, impacta en los contextos locales, regionales y nacionales para crear una normatividad que favorezca el desarrollo, cambia las actitudes de la sociedad en su conjunto hacia el desarrollo sostenible, los derechos humanos y colectivos, la democracia, la equidad social y la diversidad cultural.

- Aprovecha las potencialidades, recursos, habilidades y conocimientos acumulados por las sociedades indias y negras. Recupera los conocimientos universales y los incorpora críticamente para resolver los problemas.

- Plantea la exploración de nuevas fuentes de ingreso: microempresas, ecoturismo, música, museos etnobiológicos, artesanías, etc.

- Moviliza recursos propios (autofinanciamiento) y los recursos externos (del estado, internacionales, de la empresa privada, etc.), para acometer el desarrollo.

- Incorpora una serie de cambios en los actores del desarrollo (especialmente la comuna y las OSGs), para otorgarles capacidad gerencial, agilidad, eficiencia, para que incorporen la racionalidad empresarial, la rentabilidad, la competitividad, para ser viables en el mundo globalizado.

- Combina e institucionaliza las diversas iniciativas productivas: individuales, familiares, redes, comuna, OSG.

- Incorpora a los mestizos en el proceso, de manera de ir construyendo el estado plurinacional y la sociedad intercultural desde abajo.

3.5. De la protesta a la propuesta: la generación de políticas de Estado concertadas

La táctica indígena en el Ecuador había combinado la protesta con la negociación, aunque se evocaba la idea de la toma del poder para implementar los cambios. En las negociaciones, muchos avances que se creían logrados, se perdieron en la implementación de las políticas. Estas lecciones han provocado dos cambios: (i) plantear las propuestas en términos de concertaciones; y (ii) asegurar que las políticas sean de largo plazo.

Entonces se plantea la necesidad de que se pongan en marcha "políticas de Estado", que serían el producto de la concertación y consenso con el Gobierno y las diversas fuerzas sociales. Se considera que una política de Estado lograda es la "Educación Bilingüe", porque tiene cuatro atributos centrales: a) delega el

manejo de la educación a las organizaciones indígenas; b) otorga desde el Gobierno los fondos para su funcionamiento; c) ha institucionalizado la propuesta de manera de garantizar su vigencia en el largo tiempo; y d) institucionaliza la interculturalidad y el bilingüismo, de manera de garantizar al mismo tiempo la relación comunicacional con el mundo mestizo, así como el reforzamiento de las lenguas nativas. Se considera que esa política debería extenderse a todos los terrenos: salud, producción, bienestar social, etc. y que debería normarse por ley, de manera que se entregan recursos, competencias y funciones de manera automática y no por negociaciones coyunturales.

3.6. De la propuesta para indígenas a la propuesta nacional

A diferencia de las ideas fundacionales que centraban sus planteamientos en las propuestas dirigidas a los propios indígenas, los nuevos planteos se preocupan por realizar propuestas para el conjunto de la sociedad y el Estado. Este salto es el resultado de dos reflexiones: (i) los cambios en favor de los indígenas no son posibles sin la concertación con los no indígenas; y (ii) el convencimiento de que las propuestas indígenas son beneficiosas para las sociedades no indígenas en tanto, aportan a la construcción de una propuesta civilizatoria alternativa, a un nuevo tipo de estado y a una profundización de la democracia. Tampoco se consideran la vanguardia de esa nueva propuesta civilizatoria, sino que buscan empatar sus aspiraciones con otras propuestas y utopías, como: el ambientalismo, la democracia participativa, el desarrollo sostenible, la equidad, etc.. De esta manera, se comportan al mismo tiempo como "pueblos indios" y como "nuevos movimientos sociales".

En este contexto, se realizan los siguientes planteamientos:

- Crear e institucionalizar un cuarto poder de Control y Fiscalización independiente y autónomo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, integrado por sectores de la sociedad civil, con capacidad de ejercer el control político, administrativo y el autocontrol. De este nuevo poder dependerían: La Contraloría General del Estado, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Telecomunicaciones, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General; y otras que se crearían.²

- La profundización de la democracia en el ámbito nacional mediante: (i) la institucionalización de la revocatoria del mandato; (ii) la supresión de todos los fueros especiales; la democratización de las fuerzas armadas; (iii) la institucionalización de la planificación participativa desde abajo para arriba.

- La profundización y perfeccionamiento de la democracia en los niveles provinciales, cantonales y parroquiales, mediante: (i) elección de los Gobernadores y su conversión en un ente de planificación regional; (ii) la supresión de los Consejos Provinciales; (iii) la creación de Asambleas parroquiales, cantonales y provinciales para institucionalizar la participación y el control de la sociedad; (iv) el reconocimiento de territorios indios y comarcas negras como entidades adscritas a las parroquias, cantones y/o provincias; (v) la creación del Alcalde Parroquial en lugar del Teniente Político, mediante elección popular.

CONCLUSION

La nueva propuesta india puede resumirse en tres grandes líneas: (i) la idea de reforzar a las propias nacionalidades para resolver sus principales problemas económicos y reforzar sus pro-

pias identidades; (ii) la construcción de un Estado plurinacional con la participación de todas las nacionalidades existentes en el país; y (iii) la necesidad de construir un pensamiento intercultural que permita la comunicación horizontal, respetuosa y creativa entre las diversas nacionalidades.

En este escenario, el estado plurinacional es un estado unitario que une lo diverso. "Significa contruir una estructura político administrativa descentralizada, culturalmente heterogénea y abierta a la representación propia y participativa de todos los sectores sociales, particularmente de quienes históricamente han sido excluidos del poder estatal y de la estructura de poder imperantes"³.

De manera resumida, tendría las siguientes características:

Es un estado que incorpora la representación de las nacionalidades indígenas en todos sus organismos: Ejecutivo, Parlamento y Judicial, tanto a nivel nacional, regional y local.

Es un Estado que reconoce la autonomía política y la co-gestión de los territorios indios y negros: reconoce funciones y competencias, autoridades propias; vigencia y promoción de lenguas y culturas locales. Estas propuestas pueden recogerse en una política de descentralización y reordenamiento territorial.

Se crean gobiernos de las nacionalidades y gobiernos étnicos locales, que organizan a toda la población indígena.

Se definen políticas de Estado en varios aspectos sectoriales (educación, salud, producción, seguridad social, etc) que son encargados a las organizaciones indígenas, se les dota de recursos y se las institucionaliza en leyes y políticas de largo plazo.

Se crea un pensamiento intercultural, en el que, lo indio penetra a la cultura "blanco-mestiza" y la cultura india incorpora elementos de la otra cultura, para permitir un acercamiento mutuo, su vigencia simultánea y su relación respetuosa. Se tienden puentes jurídicos, políticos, tecnológicos entre la diversidad.

Se crean organismos de participación y control integrados por miembros de la sociedad civil, en la que se incorporan representantes de los pueblos indios y negros en los diferentes niveles.

"Se define como lenguas de relación y comunicación intercultural al español y al quichua. Las demás lenguas originarias serán oficiales en sus propias jurisdicciones territoriales"⁴.

Se busca un desarrollo sustentable, equitativo que redistribuye la riqueza y los recursos existentes, basado en la ética, en el ethos comunitario, en el respeto a la diversidad étnica, de género, generacional.

Se respetan tanto los derechos individuales de las personas, como los colectivos de los pueblos. Se plantea la necesidad de limitar el gasto en armamentismo y la necesidad de promover una cultura de paz y convivencia interna e internacional⁵.

Es un estado participativo, que posibilita que de todos los ciudadanos y pueblos participen en la toma de decisión, en la ejecución y el control social.⁶

Se crea un cuarto poder del Estado integrado por la Sociedad Civil, para fiscalizar, vigilar y controlar a los otros poderes, integrando a los diversos organismos de control que hoy existen y creando otros, si ellos fueren necesarios

Todos estos cambios en la propuesta fundacional, muestran una enorme capacidad de creatividad y adaptabilidad en medio de la acción política. Ello es bien distinto a lo que suponen varios analistas, que consideran las propuestas indígenas poco viables, utópicas y paralizantes⁷. Mas aún. La propuesta no ha sido clausurada, todo lo contrario, está en plena elaboración, ajustes y renovaciones. Esa es su frescura y potencialidad.

NOTAS

- 1 La mayoría de estas propuestas se recogieron en el Proyecto de Reforma a la constitución planteada por la CONAIE.
- 2 Comisión 2 de la Asamblea Alternativa, dirigida por Bolívar Beltran, Pág.: 7
- 3 Comisión Número 1, dirigida por Nina Pacari, pág.: 2, mimeo.
- 4 Comisión Número 1: pág.: 3
- 5 Ibid: pág.: 3
- 6 Ibid: pág.: 4
- 7 En el reciente Congreso de Antropología, varios ponentes señalaron que los planteamientos indígenas eran utópicos, no viables y que estarían obstaculizando su propio desarrollo. Consideramos que tales ideas son erradas, se han detenido en los planteamientos fundacionales y no han sido capaces de captar la profunda redefinición interna que se los pueblos indios han introducido en sus planteamientos.

EL CONVENIO 169 DE LA OIT

Alberto Wray

LA SITUACION ACTUAL

El presente documento persigue la compatibilidad del Convenio 169 de la OIT con la legislación ecuatoriana. La cuestión cobra especial interés porque el proceso de ratificación por el Ecuador del Convenio 169, se suspendió con la remisión al Congreso de un dictamen desfavorable suscrito por el Ministro de Trabajo, al cual se adhirió el Ministro de Relaciones Exteriores¹ y cuyos criterios fueron recogidos por la Comisión Especial de Asuntos Internacionales del Congreso². Estos dictámenes se basan en la consideración de que los aspectos centrales del Convenio son incompatibles con el sistema jurídico ecuatoriano y contravienen disposiciones constitucionales expresas.

No solamente la importancia del tema, renovada por el protagonismo creciente de los indígenas y sus organizaciones en la vida nacional, justifica la conveniencia y oportunidad de este análisis. También contribuyen a esto otros factores.

El primero tiene que ver con la activa participación de la delegación oficial del Ecuador ante la OIT tuvo durante el proceso de discusión del Convenio, y la forma decidida en que contribuyó a su aprobación.³

Un segundo factor es la modificación del escenario internacional. Cuando se suscitó la cuestión, solamente Noruega y México habían ratificado el Convenio. Desde entonces lo han hecho

más de diez países y, entre ellos, algunos de América Latina con un sistema jurídico de características muy próximas a las del ecuatoriano. Es el caso de Colombia, Bolivia y Perú, así como de Argentina, Costa Rica, Paraguay, Honduras y Guatemala, cuyos regímenes constitucionales, en lo que resulta relevante para el tema, son idénticos al del Ecuador. Más aún, en Guatemala⁴ y Costa Rica⁵ la cuestión de la compatibilidad del Convenio⁶ con el régimen constitucional, fue materia de expreso pronunciamiento de los órganos encargados del control de la constitucionalidad. Lo mismo hizo el Congreso del Perú al ratificar el Convenio⁷ y lo han hecho también juristas de renombre para ofrecer elementos de juicio a sus respectivos gobiernos en Chile y Paraguay⁸.

Antes del examen de los puntos conflictivos, conviene esclarecer dos cuestiones generales: la relativa a las consecuencias que para el derecho interno tiene la ratificación de un convenio internacional en el Ecuador, en primer lugar y, luego, la situación jurídica generada como consecuencia de la falta de ratificación del Convenio 169.

LA INCORPORACION DE UN CONVENIO INTERNACIONAL AL DERECHO ECUATORIANO

Al Presidente de la República le corresponde la facultad de celebrar tratados y convenios internacionales (art. 103, lit. f) y al Congreso Nacional la facultad de aprobarlos o desaprobarlos (art. 81, lit. i). El art. 171 de la Constitución al establecer el principio de la supremacía jerárquica de las disposiciones constitucionales, declara sin valor a las normas jurídicas de cualquier clase, inclusive las de los tratados y acuerdos internacionales, que de alguna manera las contravinieren. De manera que, tanto el Presidente de la República como el Congreso, antes de ejercitar las facul-

tades enunciadas, deberán cuidar de que los instrumentos internacionales de que se trate, guarden conformidad con las disposiciones constitucionales.

Salvo lo que establece el art. 20 cuyo alcance se examinará en seguida, no hay una disposición constitucional expresa que determine la ubicación jerárquica de los convenios internacionales en el ordenamiento jurídico interno, especialmente en relación con las leyes. En la mayoría de los países latinoamericanos, esta dificultad no se presenta porque la aprobación del convenio se hace a través o por medio de una ley, de manera que al producirse la incorporación al derecho interno, queda también formalmente definida la cuestión de la jerarquía. Sin embargo la doctrina⁹ y la jurisprudencia¹⁰ ecuatorianas reconocen a los convenios internacionales la misma jerarquía que a las leyes, a menos que se trate de aquellos en que se garantizan derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a los cuales expresamente la Constitución, en el art. 20, les atribuye una jerarquía especial por encima de las leyes y equiparable a la de las propias normas constitucionales.

LA VIGENCIA EN EL ECUADOR DEL CONVENIO 107

En 1969 el Ecuador ratificó el Convenio 107 de la OIT relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes¹¹. Sus normas se entienden incorporadas al derecho interno y estarán vigentes a menos que el Ecuador renuncie al Convenio, o ratifique el número 169, llamado a sustituirlo.

Entre ambos instrumentos hay diferencias de fondo, resultantes de un profundo cambio en la perspectiva desde la cual se trata el tema indígena. El antiguo Convenio 107 buscaba la inte-

gración o incorporación del indio a la vida moderna mediante la superación o abandono de su forma y condiciones de vida tradicionales. Se trata de una concepción para la cual lo característico de las poblaciones indígenas es el hecho de que sus "condiciones sociales y económicas correspondan a una etapa menos avanzada que la alcanzada por los otros sectores de la colectividad nacional", de manera que las medidas especiales que el Estado adopta y promueve, tienen un carácter transitorio y están llamadas a operar solamente mientras la situación social, económica y cultural de los pueblos indígenas, les impida beneficiarse de la legislación general del país al que pertenecen¹². La idea central es que, poco a poco conforme el indio se va "integrando" a la vida nacional y logra superar su situación de "atraso", las pautas y costumbres indígenas, al ir perdiendo su escenario natural, terminan por extinguirse y finalmente, logra imponerse la exigencia universalizadora del derecho estatal. En cambio el nuevo Convenio 169, aprobado por la 76ta. Reunión de la Conferencia de la OIT en 1989, busca garantizar a los pueblos indígenas el mejoramiento de sus condiciones de vida a partir de la afirmación y el fortalecimiento de sus propios valores sociales y culturales y explícitamente se orienta hacia el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas para "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones dentro del marco de los Estados en que viven".

Ambos instrumentos internacionales reflejan dos posiciones, claramente incompatibles, el Estado frente a los pueblos indios. La vigencia en el Ecuador del Convenio 107 que, como se dijo, quedó incorporado al derecho interno a partir de su ratificación en 1969, plantea el problema de la compatibilidad de su orientación con la perspectiva actual frente al tema indígena e,

incluso, con las proclamas constitucionales relativas al carácter pluricultural y multiétnico del Estado.

Desde esta perspectiva, la cuestión no solamente reside en saber si se ratifica o no el Convenio 169. Esta cuestión está ligada a la subsistencia del antiguo Convenio 107 como norma, como lo hace la Constitución en su artículo 1, y al mismo tiempo sostener, con el Convenio 107, que las pautas culturales indígenas corresponden a una situación de atraso que debe superarse.

EL CONVENIO 169 Y EL DERECHO INTERNO

Para los propósitos de este análisis, interesa tener en cuenta que el Convenio 169 es de los que tiende al reconocimiento de derechos civiles, políticos, económicos y sociales a un sector determinado de la población nacional, cuya jerarquía subconstitucional está reconocida, como se dijo, por el art. 20 de la Constitución. Esto significa que la eventual incompatibilidad de alguna norma del Convenio con disposiciones vigentes del derecho interno que no tengan jerarquía constitucional, no impediría ni su aprobación ni su ratificación, sino que en el futuro, las leyes nacionales tendrían que adecuarse a la norma internacional.

Pero, de otro lado, hay que considerar que las normas del Convenio 169 son del tipo propositivo, es decir de las que determinan metas cuya consecución ha de procurar el Estado en forma paulatina y mediante la adopción de medidas legislativas y administrativas concebidas a partir de la peculiar realidad interna, de manera que se produzca una gradual incorporación de las nuevas prácticas al sistema jurídico y a las políticas de cada país, respetando siempre los fundamentos de orden jurídico establecidos constitucionalmente. El art. 34 del Convenio, dice expresamente que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adop-

ten para dar efecto a sus disposiciones, "deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país".

Estas dos realidades han de tenerse en cuenta al examinar la compatibilidad del Convenio 169 con el ordenamiento jurídico ecuatoriano, y particularmente, al evaluar las objeciones que han formulado al cuestionar su constitucionalidad.

Las objeciones inicialmente formuladas por el Ministro de Trabajo y que interrumpieron el proceso de ratificación del Convenio, se refiere especialmente a los artículos 7, 8, 9, 10 y 15 del nuevo instrumento internacional, cuyo contenido considera contrario al sistema jurídico ecuatoriano¹³.

A continuación se analizan los problemas planteados:

La igualdad ante la ley, el concepto de discriminación y el reconocimiento de un régimen jurídico especial para los pueblos indígenas.

Como el Convenio 169 propone un tratamiento jurídico exclusivamente aplicable a los pueblos indígenas, se cuestiona la constitucionalidad de esa diferenciación a partir de la garantía de igualdad ante la ley, en cuya virtud se prohíbe toda forma de discriminación por motivos de edad, raza, color, sexo, idioma, religión, filiación política o de cualquier índole, siendo obligación del Estado adoptar las medidas necesarias para hacer efectiva la igualdad (Art. 22, No. 6 de la Constitución¹⁴).

La relativa a la subsistencia de un tratamiento jurídico desigual para cierto género de individuos en el marco del principio constitucional de la igualdad ante la ley, es una vieja cuestión en la Teoría Constitucional, renovada cada vez que se trata de esta-

blecer normas de protección. En efecto, ni el derecho laboral, ni las leyes establecen ventajas especiales para la promoción de la mujer, ni las orientadas a la protección de los ciudadanos de la tercera edad, tendrían cabida si el principio de igualdad significará, sin más, la eliminación de las diferencias.

El alcance del principio está delimitado por la misma disposición constitucional, cuyo texto contrapone a la igualdad, la discriminación. Lo que constitucionalmente no se admite es el tratamiento desigual orientado al privilegio, es decir, a la diferenciación en cuya virtud.

Se desconoce a ciertos individuos o grupos de individuos el goce de alguno de los derechos y garantías civiles, como forma de mantener su situación de subordinación frente a otros individuos o grupos; o,

Las ventajas reconocidas para unos, se traducen en perjuicios o cargos para otros en la misma situación genérica.

En consecuencia, el principio de igualdad no impide que a partir de una situación de uniformidad jurídica básica, definida por el pleno goce de los derechos civiles inherentes a toda persona, la Ley pueda hacer y haga distinciones, particulares si van orientadas a corregir los defectos de desigualdades sociales históricamente establecidas¹⁵. Este es el origen y el fundamento del derecho laboral y, en general del llamado derecho social en la cultura de tradición continental europea y de las políticas conocidas como de "acción afirmativa" o "discriminación positiva", en la cultura jurídica angloamericana.

Lejos de promover la discriminación, el Convenio 169 busca erradicar la que pueda subsistir de derecho o de facto en contra de los pueblos indígenas. El art. 2 compromete a los Estados

a la aplicación de medidas que aseguren a los pueblos indígenas la posibilidad de gozar “en pie de igualdad de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población”, así como de las que sean necesarias para promover “la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos” y el art. 3 establece que “los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación”. En este sentido, el Convenio 169 se inscribe en la misma perspectiva de otros instrumentos internacionales orientados a combatir la discriminación que el Ecuador ha ratificado, como la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), cuyas normas comprenden a todas las formas de “sometimiento internacional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial” y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1965), cuyas normas proscriben “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje y origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política, económica, social y cultural o cualquier otra esfera de la vida pública”.

Por lo demás, ninguna de las disposiciones del Convenio se orienta al establecimiento o a la consagración de privilegios, es decir, de ventajas concebidas en perjuicio de otros sectores de la población nacional. Se trata simplemente de establecer canales o modalidades de expresión y de participación en la vida nacional, compatibles con la diversidad étnica y cultural reconocida por la misma Constitución como una característica del Estado.

Los derechos de los pueblos indígenas frente al carácter soberano y unitario del Estado

Un segundo grupo de objeciones enfrenta el contenido del Convenio 169 con el carácter unitario del Estado, definido por el art. 1 de la Constitución; mira a las disposiciones del Convenio como un obstáculo para el fortalecimiento de la unidad nacional, calificada como función primordial del Estado por el art. 2 de la Constitución y considera que las normas del Convenio orientadas al reconocimiento de un margen de autonomía para los pueblos indígenas atentaría contra el principio de la generalidad de aplicación de la ley y contra la facultad de Imperio del Estado sobre sus ámbitos jurisdiccional, territorial y humano.

El alcance la expresión pueblos

En los últimos meses de gobierno del Presidente Febres Cordero (1987), Ecuador remitió a la OIT la respuesta oficial a la consulta sobre el proyecto de reformas al Convenio 107. En este documento, el gobierno ecuatoriano anticipó ya su desconfianza ante cualquier intento de sustituir en el texto del Convenio las referencias a “poblaciones indígenas, tribales y semitribales”, por la expresión “pueblos”. La respuesta oficial ecuatoriana advertía que la sustitución de términos sería intrascendente e innecesaria “si no entrañan la intención de oponer la palabra pueblo a la palabra nación, o de equipararlas, haciendo nacer un pretendido derecho del pueblo a gobernarse aparte, a crear su propio Estado dentro del Estado Nacional, con perspectivas de desestabilizar y destruir a éste”¹⁶. En consecuencia, advertía el Gobierno, los cambios de orientación en este sentido “podrán conducir a la designación nacional de muchos de los Estados miembros, al debilitamiento de su unidad nacional, al facilitamiento de estrategias de

poderes extraños que podrán... poner en peligro los recursos estratégicos..., facilitando el accionar de ambiciones colonialista”¹⁷.

Estos reparos, plenamente explicables durante la etapa de discusión, cuando el texto definitivo del Convenio no estaba establecido, han dejado de tener sustento desde que, precisamente para evitar esas interpretaciones, en el Convenio se incorporó el inciso 3 del artículo 1, según el cual la utilización del término “pueblos” no deberá interpretarse en el sentido de que “tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”.

Aunque hay coincidencia en la denominación, no cabe duda acerca de la diferencia de estatus jurídicos: lo que hace el Convenio es reconocer la existencia de un sujeto colectivo de derecho interno, el pueblo indígena, al cual expresamente niega las prerrogativas, como la autodeterminación, reconocidas a los pueblos en el derecho internacional.

El reconocimiento a este sujeto está implícito en la Constitución ecuatoriana, desde que se introdujeron las disposiciones relativas al carácter pluricultural del Estado (art. 1) y al quichua y las demás lenguas aborígenes como constitutivas de la cultura nacional. Estas disposiciones se aplican solamente a partir del supuesto de que existan personas que puedan invocarlas no como individuos, sino como componentes de un sujeto colectivo definido precisamente por sus características étnicas y culturales el pueblo indígena. Cuando la Constitución se refiere a un Estado pluriétnico, no alude a los inmigrantes alemanes o libaneses, sino a los pueblos indios, a esos grupos humanos con cuya identidad y cuya existencia la nación ecuatoriana está indisolublemente ligada. A los inmigrantes de cualquier origen, las expresiones culturales y artísticas les están garantizadas en cuanto perso-

nas y en esa condición individual están llamados a integrarse a la vida nacional. En cambio, cuando la Constitución define el estado ecuatoriano como pluriétnico y plurinacional, interpela a los indios como sujeto colectivo.

De manera que cualquier duda respecto a la incompatibilidad entre el carácter unitario del Estado y el reconocimiento jurídico de la diversidad de los pueblos indios, ha quedado superada por el propio texto constitucional, a raíz de las últimas reformas.

El concepto de territorio

El territorio nacional es único e irreductible. Esta terminante definición del artículo 1 de la Constitución, se complementa con la del art. 148, según la cual el territorio del Ecuador es indivisible, sin que las demarcaciones entre provincias, cantones y parroquias signifiquen en modo alguno división territorial. En este contexto, hablar de reconocimiento de territorios para los pueblos indios, como lo hace el art. 13 del Convenio 169, sería inadmisibile, sino fuera porque en este instrumento internacional la expresión territorio tiene un significado y un alcance específicos, por entero diferentes a los que le atribuye la Carta Política.

Entendido como el espacio dentro del cual el Estado ejerce su soberanía, es decir su poder para decidir en última instancia, el territorio es único, indivisible e irreductible. Ninguna disposición del Convenio limita o condiciona en modo alguno el ejercicio pleno de la soberanía estatal sobre la integridad del territorio.

A partir de esta definición y teniéndola como supuesto, operan los dos conceptos jurídicos a los que el Convenio 169 se refiere: las tierras, entendidas como espacio dentro del cual se

ejerce la propiedad y los territorios, concebidos como espacios dentro de los cuales, sin que haya propiedad reconocida en el sentido del ordenamiento jurídico interno, se mantienen formas ancestrales de utilización y aprovechamiento del hábitat natural, para el desenvolvimiento de las especiales condiciones de vida de los pueblos indígenas. En la terminología del Convenio, la expresión "territorio" carece de la connotación política y no se usa para aludir a uno de los elementos del Estado "ni menos como expresión de una soberanía diversa a la del Estado en que habitan los pueblos indígenas"¹⁸.

En este sentido, lo que el Convenio 169 llama territorio no difiere substancialmente de la figura jurídica resultante de las conocidas modalidades de adjudicación o reconocimiento de tierras a los pueblos de la Amazonía, como a los Huaorani o a los Shuar. No se trata de propiedad, en el sentido definido por la legislación civil, puesto que no se aplican las reglas comunes para el aprovechamiento del suelo, ni se incorpora el bien al comercio, con perspectivas de ser enajenado, gravado o fraccionado. No es propiedad entonces, sino la delimitación de un espacio dentro del cual el pueblo indígena que tradicionalmente lo ha ocupado, hace uso de una prerrogativa para desplegar sin interferencias sus diferentes manifestaciones vitales de relación con la naturaleza.

Esta delimitación de significado, que se desprende con claridad del texto del artículo 13 del Convenio, impide que se atribuya a la expresión territorio indígena un sentido incompatible con el ejercicio de la soberanía y las determinaciones que al respecto contiene la Constitución. Así lo entendió expresamente la Corte Constitucional de Guatemala¹⁹.

Soberanía estatal y participación

Varias normas del Convenio 169 proponen la adopción de medidas destinadas a garantizar la participación de los pueblos indígenas, bajo diversas formas, en las decisiones estatales que puedan afectar su destino. Así, el art. 6 establece que al aplicar las disposiciones del Convenio, los gobiernos deberán "consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" y el art. 7 dice que "los pueblos interesados deberán tener derecho a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso del desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural". El dictamen ministerial ha considerado que estas normas, y las demás del Convenio que las complementan, introducen modificaciones al procedimiento constitucional sobre la formación de las leyes (arts. 88 y 89), restringen el alcance de las normas que confieren al Presidente de la República atribuciones para sancionarlas y ejecutarlas (art. 103), y menoscaban la imperatividad de las disposiciones que reconocen al Consejo Nacional de Desarrollo facultad para fijar políticas generales del Estado en lo económico y social (arts 114 y 116).

En el fondo de estas objeciones hay una confusión conceptual. La soberanía, que es la facultad de decidir en última instancia, no excluye la participación ciudadana y esta última no impide el pleno ejercicio de las facultades públicas.

Desde el punto de vista jurídico, la cuestión no representa mayor dificultad, la consulta aún cuando se halle normativamen-

te establecida, no constituye transferencia de facultades y, en ese sentido, quienes de acuerdo a las disposiciones constitucionales tienen iniciativa para la presentación de proyectos de ley, continúan teniéndola y el procedimiento constitucional para la aprobación de las leyes sigue siendo el mismo. Tampoco sufren en virtud de la consulta modificación alguna las atribuciones o facultades por la Constitución o la ley en el orden administrativo. Lo que el Convenio plantea es que el ejercicio de esas atribuciones y facultades se haga con conocimiento de la opinión o el punto de vista de los pueblos indios, expresados formalmente a través de procedimientos de consulta llamados a establecerse mediante normas estatales, cuya compatibilidad con las constitucionales es una de sus condiciones de existencia. ¡Poco democrática sería nuestra Constitución, si no permitiera que la ley establezca mecanismos de consulta directa a los ciudadanos!.

Precisamente, la tendencia actual en América Latina apunta hacia el incremento de los mecanismos de participación ciudadana, no solamente como un medio de fortalecer la democracia, sino también como un recurso de eficiencia administrativa, porque son las organizaciones de la sociedad civil las que mejor conocen las necesidades y las más capacitadas para evaluar el cumplimiento de los programas públicos, particularmente en cuanto a la ejecución de obras de beneficio colectivo y a la prestación de servicios. Esta es la tendencia que sin duda ha recogido el Convenio 169 cuando reclama la posibilidad de que los gobiernos establezcan mecanismos que permitan a los pueblos indígenas definir las prioridades para la orientación de sus procesos de desarrollo, así como intervenir directamente en la evaluación de sus resultados. Se trata también de un mecanismo de consulta cuya aplicación no obsta el ejercicio de las facultades que en materia de planificación se reconocen constitucionalmente para el Consejo Nacional de Desarrollo, cuya reglamentación interna, por

cierto, contempla la consulta a los interesados como el primer paso dentro del proceso de definición de metas para la elaboración de los planes. Hay, además, una diferencia el grado que vuelve insostenible el argumento de la incompatibilidad entre las normas del Convenio y las de la Constitución: como estas últimas aluden a competencias relativas a la planificación nacional con miras al desarrollo integral del Estado, consideran metas mucho más generales, tanto conceptual como espacialmente, que las definiciones que puedan hacer los pueblos indios para el ámbito que directamente los atañe. Es la misma diferencia de grado que permite a los organismos del régimen seccional autónomo elaborar los planes de desarrollo atinentes a su ámbito territorial y sus esferas de competencia. A pesar de que esta atribución reconocida legalmente a los gobiernos seccionales tiene mayor alcance y dimensiones mucho más amplias que las que el Convenio 169 propone, a nadie se le ha ocurrido pensar que su ejercicio por los Consejos Provinciales, por ejemplo, interfiera con las atribuciones constitucionales del CONADE.

Entre los casos de participación directa que contempla el Convenio 169, ha sido objeto de especial crítica el propuesto por el art. 15, relativo a la protección de los derechos sobre los recursos naturales existentes en las tierras y territorios indígenas. A partir de una lectura evidentemente incompleta de esta disposición, se ha concluido que su contenido es incompatible con el principio según el cual se reserva al Estado la explotación de los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo y todos los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo (Art. 61 Const.). Basta leer el texto íntegro del art. 15, para concluir que la afirmación es jurídicamente incorrecta. En efecto, el inciso segundo de esta disposición considera específicamente el caso de la propiedad estatal de los minerales y de los recursos del subsuelo y, concretando para este su-

puesto el principio general enunciado en el inciso primero, impulsa a los gobiernos a establecer y mantener procedimientos de consulta tendientes a evaluar el efecto de la explotación de tales recursos en la vida de los pueblos indios, para permitir que éstos participen “en la medida de lo posible” en los beneficios que reporte dicha explotación asegurar formas de reparación equitativa por los daños que eventualmente sufran.

Como se ve, lejos de cuestionar la propiedad del Estado sobre los recursos del subsuelo, el Convenio la reconoce explícitamente y, en cuanto a la explotación de tales recursos, sin pronunciarse sobre quienes han de efectuarla, se limita a promover la instauración de procedimientos de consulta, para tratar no de la explotación en si misma, sino de sus consecuencias en la vida de los pueblos indígenas. Esto es lo que ahora están haciendo las empresas que bajo diversas modalidades contractuales se dedican a la explotación hidrocarburífera en la Región Amazónica, obediendo a disposiciones incorporadas en los términos de referencia elaborados por el Ministerio de Energía, para los estudios de impacto ambiental, a cuya ejecución se obligan dichas compañías contractualmente. Se trata de una práctica necesaria, ya que sin esos mecanismos de consulta no serían eficaces ni el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, garantizado, también para los indios, por el art. 22 número 2 de la Constitución, ni la obligación de evitar que las actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos afecten negativamente a la organización económica y social de las poblaciones asentadas en la zona, expresamente consignada en el art. 31 de la Ley de Hidrocarburos.

La generalidad del orden jurídico, la unidad jurisdiccional y la cuestión del derecho consuetudinario

Finalmente, se han cuestionado las provisiones del Convenio 169 sobre la incidencia de las costumbres indígenas en la aplicación de la legislación nacional. Específicamente se objeta la creación de un espacio jurídico de excepción, en el cual aparentemente las leyes nacionales no tendrían el mismo alcance, los delitos no se definirían por los mismos elementos, ni se perseguirían con los mismos métodos represivos que en el resto del país. Esta situación atentaría contra el principio de la generalidad en la aplicación de la ley y contra la facultad de Imperio de Estado sobre sus ámbitos jurisdiccional, territorial y humano. Se quebrantarían los principios de reserva de ley de tipicidad para la infracción penal (art. 22, núm. 19, lit c); así como los relativos a la generalidad de la jurisdicción penal (art. 22, núm 19, lit d).

También aquí, una lectura objetiva del Convenio llevará a la conclusión de que no hay contraposición con precepto constitucional alguno. El derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones, está expresamente supeditado a que éstas “no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (art. 8, núm. 2) y el empleo de los métodos tradicionales para la represión de los delitos, solamente será posible “en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (art. 9). En esta forma, la primacía de las normas constitucionales queda consagrada y reconocida por el propio Convenio.

Dentro de este marco, lo que el Convenio propone es que se valoren jurídicamente las costumbres e instituciones a las que

los pueblos indígenas reconocen fuerza obligatoria general para los componentes del grupo. Este reconocimiento se ha hecho ya parcialmente en la Ley de Comunas (art. 17) y en el Estatuto Jurídico de las Comunidades Campesinas (art. 6) y no es en modo alguno extraño al sistema jurídico nacional. Se trataría de un caso más en que la Ley -puesto que ese carácter tendría el Convenio una vez ratificado- se remite a la costumbre, en los términos del art. 2 del Código Civil²⁰. Al respecto el profesor Silva Bacuñan, luego de parecidas consideraciones concluye diciendo: "Estimo que el principio básico de dar paso a la aplicación de la costumbre indígena... es constitucionalmente aceptable, por que resulta una mera consecuencia del reconocimiento de los pueblos indígenas y de su carácter de grupos intermedios que deben ser amparados y protegidos por el Estado"²¹. No solo es interesante la opinión del profesor chileno por la similitud de su legislación civil con la ecuatoriana, sino también por su observación respecto al carácter de grupos intermedios que atribuyen a los pueblos indígenas, en cuanto representan una realidad sociológica diferente de la sociedad organizada en Estado. Estos reconocimientos generan en el Estado la obligación de respetar la autonomía que tales grupos tienen para darse sus propias normas de organización y para regular las relaciones entre sus componentes en todo lo atinente a los fines comunes, siempre que no se contravenga al orden público.

CONCLUSION

Las objeciones a la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT finalmente acogidas por la Comisión de Asuntos Internacionales del Congreso, tienen su origen en el documento elaborado en 1987 por la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Trabajo, durante el proceso de discusión de ese ins-

trumento internacional. Una vez aprobado el texto definitivo del Convenio, muchos de los cuestionamientos quedaron superados por precisiones hechas en el propio texto, pero se mantuvieron en los informes posteriores del Ministerio de Trabajo. De allí pasaron, sin beneficio de inventario, al Ministerio de Relaciones Exteriores y de allí al Congreso.

Se ha demostrado aquí que ninguna de esas objeciones poseen sustento jurídico.

En el fondo, lo que esos planteamientos traducen es disconformidad con la perspectiva política desde la cual se afronta la cuestión indígena en el Convenio 169, y pretenden mantener la tendencia asimilacionista del Convenio 107. Pero esta tendencia se ha tornado inviable en el Ecuador, como efecto de las reformas introducidas al art. 1 de la Constitución, puesto que al definirse el Estado Ecuatoriano como pluriétnico y pluricultural, se esta: reconociendo a los pueblos indios, a su cultura y valores, como componentes de la nacionalidad, sin que sea admisible jurídicamente la propuesta de que las políticas estatales procuren la superación progresiva de tales valores, para propender a la consolidación de una cultura uniforme, asentada sobre las pautas de la sociedad mestiza.

NOTAS

- 1 Oficio 0175 de 30 de mayo de 1991 dirigido por el Ab. Roberto Gómez Mera, Ministro de Trabajo, al Ministro de Relaciones Exteriores, y Oficio 14273 de 1 de julio de 1991 dirigido por el Dr. Diego Cordovez, Ministro de Relaciones Exteriores al Dr. Edelberto Bonilla, Presidente del Congreso Nacional.
- 2 Oficio 013-92 de 9 de enero de 1992 dirigido por el Presidente de la Comisión Especial de Asuntos Internacionales al Presidente del Congreso Nacional.
- 3 Enmiendas al Gobierno Ecuatoriano al Informe IV (2B) de la Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales 1957 (No. 107), Conferencia Internacional de Trabajo, 76ta. Reunión, 1989.
- 4 Opinión consultiva de la Corte Constitucionalidad relativa al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Expediente 199-95.
- 5 Sala Constitucional de la Corte Suprema, Consulta Preceptiva de Constitucionalidad respecto al Proyecto de Ley de Aprobación del Convenio sobre Pueblos Indígenas, Voto No. 3003-92 de 7 de octubre de 1992.
- 6 Exposición de Motivos para la Ratificación por el Gobierno Peruano del Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Lima, Septiembre de 1993.
- 7 Alejandro Silva Bascuñán, El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y la legislación chilena. Santiago, Julio de 1991; en el mismo sentido Eduardo Castillo V., Informe sobre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la legislación chilena. Temuco, octubre de 1991.
- 8 Esther Prieto, El régimen constitucional y los pueblos indígenas en Paraguay, Asunción, mayo de 1995.
- 9 "La aprobación o desaprobación de los tratados públicos constituye indudablemente legislativo, puesto que ellos pueden modificar el derecho vigente en el país", Juan Larrea Holguín, Derecho Civil del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1964, Tomo I.
- 10 Gaceta Judicial, serie VIII, No. 14, pág 1327.
- 11 R.O. 206 de 23 de junio de 1969.
- 12 Convenio relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, número 107, publicado el 10 de mayo de 1972, art. 1 y 2.

- 13 Al emitir su opinión desfavorable a la ratificación del Convenio, dice el Ministro: "Este Portafolio expresa que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo contiene disposiciones como las constantes en los arts 7, 8, 9 y 10 que son contrarias al sistema jurídico ecuatoriano y particularmente opuestas a las disposiciones constitucionales de los arts. 1, 4, 19 numerales 5 y 17 literales c) y d). 65, 66, 78, 89,91 y 96. En efecto, el Convenio promueve la conformación de grupos de ecuatorianos que habitando el territorio del país, estarían exceptuados de la aplicación y cumplimiento del sistema jurídico y las leyes nacionales, contrariando no solamente las garantías constitucionales de igualdad ante la ley, sino los principios de territorialidad, legalidad y generalidad de la ley, alentando inclusive el establecimiento y vigencia del sistema de derecho consuetudinario incompatibles con el procedimiento escrito adoptado como sistema legal en el país. Particular preocupación y análisis merece la disposición del artículo 15 del Convenio, que establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras y, en especial, el derecho a ser consultados antes de iniciar cualquier programa de prospección o explotación de los minerales y más recursos del subsuelo. Debe recordarse que, de conformidad con las leyes vigentes, los recursos del subsuelo pertenecen al Estado que los administra en ejercicio de la soberanía estatal y en beneficio de todos los ecuatorianos" (Oficio 0175 de 30 de mayo de 1991).
- 14 En adelante y a menos que en forma expresa se indique lo contrario, en las referencias a la Constitución se citará solamente la numeración que corresponde a la codificación vigente. Al transcribir un texto, la numeración vigente se pondrá entre paréntesis si no corresponde a la utilización en la cita.
- 15 Al pronunciarse afirmativamente sobre la constitucionalidad del convenio 169 y en referencia al principio de igualdad, la Corte Constitucional de Guatemala dijo: "...Este principio se refiere a que no debe darse un tratamiento jurídico disímil a situaciones de hecho idénticas,... la ley debe tratar de igual manera a los iguales en iguales circunstancias; sin embargo, en el caso de variar las circunstancias, de no ser iguales los sujetos o de estar en desigualdad de condiciones, han de ser tratados en forma desigual... En consecuencia, al encontrarse los sujetos que integran un pueblo en desiguales circunstancias que los que forman otros sectores de la sociedad, pueden ser tratados en forma diferente, sin que ello viole el art. 4to de la Constitución".
- 16 Ministerio de Trabajo y Recursos Humanos, Oficina de Asuntos Internacionales e Integración, Respuesta del Gobierno del Ecuador al cuestionario formulado por la Organización Internacional del Trabajo acerca de

la revisión parcial del Convenio 107 sobre poblaciones indígenas tribales, 1957, Quito, 1987.

17 Respuesta del Gobierno, punto 6.

18 Eduardo Castillo V., Informe sobre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la legislación chilena, Temuco, 1991, pág. 35.

19 "Se ha cuestionado que el Convenio en su artículo 13 establezca que el término "territorio" debe incluirse dentro del término "tierras", porque el primero puede tener una aceptación más amplia. A ese respecto cabe considerar que el mismo artículo 13 dispone que el concepto "territorio" cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera y no debe darse otra acepción", Corte Constitucional de Guatemala, Opinión Consultiva, Exp- 199-95.

20 Eduardo Castillo V, op. cit., pág 39.

21 Alejandro Silva Bascuñán, El convenio 169 sobre pueblos indígenas y la legislación chilena, Santiago, 1991, pág. 21.

CONSTITUCION DE BOLIVIA Y PUEBLOS INDIGENAS

Alcides Vadillo

El objeto principal del presente trabajo es analizar la Reforma Constitucional de 1994 y como ésta reconoce los derechos de los pueblos indígenas. Se parte de consideraciones generales sobre la población boliviana; después, se analizan las principales reformas a la Constitución, incluyendo los derechos indígenas; y, finalmente, se pretende mostrar cómo estos derechos están siendo instrumentados en las leyes secundarias.

ANTECEDENTES

Población indígena en Bolivia

Los datos de población del Censo de 1992 indican que el 42% de los bolivianos vive en zonas rurales del país, considerando como tales a las poblaciones menores a 2.000 personas. De este 42%, el 70% es considerado como población dispersa (poblaciones menores a 500 habitantes). Lamentablemente, el censo no señala qué porcentaje de la población es indígena, debido a que el único indicador posible de identificar como étnico, es el conocimiento de idiomas vernáculos (ver cuadro 1).

Si bien no existen datos precisos sobre la población indígena del país, por los elementos de ubicación de idioma que han sido señalados, se puede afirmar que ella fluctúa entre el 42% - que es considerada población rural y que vive en comunidades

menores a 2.000 habitantes- y el 58,9% de la población que habla un idioma indígena.

De cualquier forma, los datos señalados son simplemente para demostrar que cuando hablamos de Bolivia, estamos hablando de un país de mayoría indígena; por lo tanto, no se puede pensar en legislación, programas o proyectos especiales para poblaciones indígenas.

Regímenes Constitucionales.

El constitucionalismo propiamente boliviano comienza, indudablemente, con la fundación de la República de Bolivia, que después se convierte en Bolivia, sobre el territorio de lo que fuera la Real Audiencia de Charcas, más conocido como Alto Perú (cf. Alipio Valencia Vega) en el período colonial.

La primera Constitución boliviana fue sancionada y promulgada en noviembre de 1826. Desde entonces, ha habido 17 reformas hasta el presente. En estas reformas se pueden distinguir claramente dos períodos: el del constitucionalismo liberal, y el del constitucionalismo social.

La adscripción a estas corrientes constitucionales fue compartida en todos los países latinoamericanos, con algunas diferencias de contenido, de forma y de tiempo.

El primer período, que va de 1826 a 1938, corresponde al constitucionalismo liberal e individualista que alimentó las diez reformas realizadas durante esos años.

El segundo período, que se extiende de 1938 a 1994, corresponde a la orientación del constitucionalismo social, cuando se incorpora a la Constitución boliviana secciones como la del

Régimen Económico, Social, Familiar, Campesino, condicionando el "sagrado" derecho de la propiedad privada al cumplimiento de la función social (aquí no se pretende analizar cada uno de estos períodos constitucionales y menos las corrientes doctrinales de las que se nutren).

En los últimos años, muchos países latinoamericanos han modificado sus Constituciones. En aquellos en los que no se ha hecho, éste es tema de discusión tanto como de análisis político y jurídico. En las nuevas Constituciones nacionales comienzan a perfilarse nuevos e importantes elementos dirigidos a superar las odiosas discriminaciones personales, étnicas, regionales e institucionales.

LA COSTITUCION POLITICA DEL ESTADO REFORMA EN 1994

Principales modificaciones

La Constitución de 1994 no se aparta radicalmente de las Constituciones anteriores; sin embargo, hay cambios importantes que llevan a afirmar que se está gestando un nuevo Derecho Constitucional y Administrativo.

El elemento conductor que da unidad y coherencia a todos los artículos modificados en la Constitución boliviana de 1994, es la búsqueda de mayor democracia y equidad. Dentro de este esfuerzo debemos ubicar el proceso que se vive en Bolivia.

A continuación se señalan los principales cambios realizados en la Constitución Política del Estado, intentando agruparlos en tres puntos: 1) Reformas Constitucionales dirigidas a superar la discriminación, marginalidad y el sometimiento de instituciones, personas, regiones y pueblos indígenas; 2) derechos de los

pueblos indígenas en la Constitución; y 3) principios constitucionales en las leyes especiales.

Reforma Constitucional y división de poderes

Superar la discriminación institucional

El régimen de gobierno presidencialista que tiene Bolivia, acompañado de una larga historia de gobiernos de facto, ha generado un poder ejecutivo fuerte frente a los poderes legislativo y judicial débiles y dependientes políticamente del Ejecutivo.

La justificación teórica del Montesquieu de la división de poderes como un sistema de frenos y contrapesos que sirva de garantía para la libertad y la seguridad jurídica, base teórica del sistema democrático liberal, ha sido permanentemente desconocida, generando serios cuestionamientos a la institucionalidad del Estado.

Poder legislativo

Ampliar la legitimidad de la representación democrática en el Congreso.

En la historia de Bolivia nunca se ha elegido a los representantes nacionales, siempre se ha votado para elegir a los candidatos presidenciales y, automáticamente, este voto se convertía en un voto por el partido político y su plancha completa de candidatos a los cargos electivos.

Esta situación ha dado como consecuencia que el representante nacional no representa a sus electores, sino al partido político que lo llevó al Congreso Nacional.

La Reforma Constitucional ha establecido que de los 130 Diputados Nacionales, 68 deben ser electos por circunscripciones uninominales, pretendiendo de esta forma acercar al poder a los ciudadanos..

Art. 60. "La Cámara de Diputados se compone de un máximo de ciento treinta miembros. La mitad de los Diputados se elige en circunscripciones uninominales y la otra mitad de las listas nacionales..."

Poder judicial

Jerarquizado, fuerte e independiente, garantía de seguridad jurídica e institucionalidad.

La administración de justicia en general y el poder judicial en particular, quedaron rezagados en la historia del desarrollo del derecho; es un sistema formal, rígido, almidonado, lento y formalista que concentró muchas atribuciones en la Corte Suprema de Justicia, institucionalizó la retardación de justicia y estuvo sujeta al manejo político.

La Reforma Constitucional ha realizado los siguientes cambios:

- Creación del Tribunal Constitucional como órgano de control constitucional e interpretación judicial de la Constitución (art. 119).
- Creación del Consejo de la Judicatura como órgano administrativo disciplinario del poder judicial (art. 122).
- Creación del Defensor del Pueblo como responsable de vigilar el respeto de los derechos y garantías de las personas frente a la administración pública. "Así mismo, vela por la

defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos" (art. 127).

- Ministerio Público, al que se le reconoce independencia funcional, administrativa y autonomía de ejecución presupuestaria en el ejercicio de sus funciones (art. 124).

A partir de la Reforma Constitucional, el poder judicial queda constituido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el Tribunal Constitucional. La jurisdicción y competencia de la Corte Suprema ha quedado delimitada sobre lo ordinario contencioso administrativo, áreas que tienen más que ver con los aspectos de derecho privado.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, como órgano de control constitucional e interpretación judicial de la Constitución, tiene que ver con los aspectos de derecho público (esta diferenciación no es absoluta, se trata sólo de parámetros diferenciales).

La administración en los órganos de administración de justicia y los mecanismos de designación (art. 10 de la actual CPE), alejan al poder judicial del manejo político y le permiten una mejor administración de justicia.

Es importante señalar que la Constitución orienta a una designación por consenso y no por imposición de la simple mayoría. Los magistrados de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, los consejos de la Judicatura, el Defensor del Pueblo y el Fiscal General son designados por el Congreso Nacional por el voto de dos tercios de sus miembros.

Poder ejecutivo

Gobernabilidad: gobierno de consenso, no de mayoría

La Reforma Constitucional busca garantizar la gobernabilidad del país con base en el consenso. En el caso de que los candidatos presidenciales no logren la mayoría absoluta, la Constitución orienta a constituir gobiernos de consenso, por encima del criterio de buscar el gobierno de la simple mayoría.

Art. 90 "Si ninguna de las fórmulas para Presidente y Vicepresidente de la República obtuviera la mayoría absoluta de votos válidos en las elecciones generales, el Congreso tomará a las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de votos y, de entre ellas hará la elección por mayoría absoluta de votos válidos y en votación oral y nominal..."

Con este mecanismo se pretende orientar a la conformación de gobiernos que emerjan de acuerdos y consensos políticos en el Congreso, que aseguren la gobernabilidad, estabilidad política y continuidad administrativa. Algunas Constituciones Latinoamericanas han orientado al criterio de gobierno de la simple mayoría, un gobierno de quien ganó las elecciones, institucionalizando el mecanismo de la segunda vuelta de los dos candidatos más votados.

Otro mecanismo dirigido a la búsqueda de consenso es la designación, en el Congreso Nacional, por dos tercios de sus miembros, de los magistrados del poder judicial: Fiscal General, Defensor del Pueblo, Contralor General y Superintendentes.

Reforma Constitucional y descentralización

Reformas dirigidas a superar la discriminación y marginación regional.

En relación con este aspecto, la nueva Constitución establece dos elementos muy importantes.:

“El Poder Ejecutivo a nivel departamental se ejerce de acuerdo a un régimen de descentralización administrativa” (art. 10 de la actual CPE).

“El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de gobiernos municipales, autónomos y de igual jerarquía” (art. 200, de la CPE).

Estos conceptos no tienen nada de novedoso, pero para los bolivianos son muy importantes por tres razones:

- Porque durante toda nuestra historia hemos padecido de la enfermedad del centralismo que concentra el poder y la administración en pocas manos pero, además esas manos estaban en la capital administrativa del país.
- El régimen municipal, reconocido en nuestra Constitución desde 1839, han sido de características estrictamente urbanas y con una estructura jerárquica en la que los gobiernos municipales de las capitales tenían tuición sobre los de la provincia. Es recién en la Constitución de 1994 cuando se genera la municipalización del territorio nacional y los gobiernos municipales son autónomos y de igual jerarquía.
- Por el desarrollo práctico que han tenido estos principios constitucionales se ha dado origen a lo que ya se conoce como “Modelo Boliviano de Descentralización” al cual me referiré más adelante.

Reforma Constitucional y ciudadanía

Reformas Constitucionales dirigidas a superar la discriminación de las personas.

Un avance progresivo se ha ido dando en las diferentes Constituciones en relación al reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía. Se eliminaron primero las restricciones de instrucción y renta, después las de género y ahora la referida a la edad se amplía a los jóvenes mayores de 18 años.

Art. 41. “Son ciudadanos bolivianos, varones y mujeres mayores de dieciocho años, cualquiera sea su grado de instrucción, ocupación o renta”.

En el ámbito municipal se reduce el requisito de edad (de 25 a 21 años) para ser electo concejal o alcalde municipal. El requisito de nacionalidad es eliminado, tanto para elegir como para ser electo.

“...En las elecciones municipales votarán los ciudadanos extranjeros en las condiciones que establezca la Ley” (art.220 CPE).

Estos elementos son los que llevan a la conclusión de la existencia de una tendencia de la Constitución boliviana dirigida a superar todas las formas de discriminación.

En las normas secundarias existe un importante desarrollo de medidas dirigidas a superar la discriminación de personas por razones de género, generacionales u otras, así, por ejemplo, se aprobaron leyes contra la violencia doméstica, se estableció el seguro materno-infantil, se institucionalizó el bono de solidaridad para los mayores de 65 años, la ley del discapacitado, y la ley

cuotas que establece que el 30% de los candidatos(as) al Congreso deben ser mujeres.

Reforma Constitucional y pueblos indígenas

Reforma Constitucional dirigida a superar la discriminación étnica.

Art. 1. "Bolivia, libre, independiente y soberana, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática y representativa (CPE 1967)".

Art. 1.- "Bolivia, libre, independiente y soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática representativa, multiétnica y pluricultural, fundada en la unión y la solidaridad de todos los bolivianos".

En la parte dogmática de la Constitución, fiel a los principios liberales, permanecieron prácticamente inalterables la conceptualización del Estado y los derechos y garantías que se hicieron tradicionales desde la primera Constitución de 1826. Sin embargo, en la Reforma Constitucional de 1994 ha sido modificada por este artículo primero que reconoce a Bolivia como un país multiétnico y pluricultural, en un claro reconocimiento y aceptación de la diversidad, de la diferencia y del derecho a ser diferente.

Muchos colegas consideran que este artículo es simplemente declarativo, porque en ninguna parte de la legislación nacional se define lo que debemos entender por multiétnico y pluricultural. No comparto esta opinión, ya que, dada su ubicación en el texto, se constituye en un principio constitucional de definición política del Estado, el cual debe ser desarrollado día a día,

en las diferentes leyes, en las políticas de gobierno, en la estructura administrativa del Estado, etc.

Lo pluricultural y pluriétnico, al igual que lo democrático, son principios ideológicos que el Estado asume para sí, valores ideológicos que refieren a las formas de organización y de vida de una sociedad que se define como tal. Pretender definir en un artículo constitucional o en alguna ley especial cómo se debe entender el carácter democrático o multiétnico y pluricultural de un Estado, es imposible y absurdo, porque significaría reducir este valor ideológico -que remite al conjunto del Estado- a sólo una de las formas en las que éste se puede expresar.

Con este artículo constitucional, Bolivia ha dado un gran paso en la construcción de un sistema político-democrático, y junto a la igualdad de las personas "sin distinción de sexo, raza, idioma, opinión política o de otra índole, origen condición económica o social y otra cualquiera" reconocida en el artículo 6 de la CPE, se incorpora el principio de igualdad de las culturas.

Este artículo 1ro. Se complementa con el reconocimiento de derechos específicos a los pueblos indígenas que hace el artículo 171 de la nueva Constitución.

Art. 171.- "Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos

campesinos. Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las funciones de los poderes del Estado”.

Reconocimiento como pueblos

Durante la República, la presencia indígena ha sido una realidad política, económica y social permanente, como lo fue en la colonia, pero los indígenas fueron considerados como objetos de derecho y no como sujetos, “no obstante que el indio constituye, pese a cualquier consideración subjetiva, el pivote principal de la Nación. Ahí está el indio como centinela de la heredad Patria, como combatiente resignado de nuestras guerras, como único productor de la agricultura del país; en sí constituye el único capital humano de que se sirve toda la actividad económica de Bolivia ora en la industria minera así como en la incipiente fabril” (Flores Moncayo, 1953).

Esta realidad se refleja en la legislación boliviana. Los indígenas están presentes desde el nacimiento de la República en 1826, hasta la Revolución Nacional de 1952 como objetos de derecho, condenados a la esclavitud y al exterminio. A partir de 1952 son incorporados a la vida política y jurídica como individuos, como ciudadanos bolivianos, en una visión integracionista y asimilacionista a lo “nacional” que no es otra cosa que la cultura del criollaje.

El actual reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y de los derechos especiales que tienen como pueblos, presenta dos connotaciones:

- El sujeto de derecho ya no son los individuos pertenecientes a un grupo étnico, es el pueblo como tal.
- Implica reconocimiento a un conjunto de derechos colectivos que, en el caso boliviano, la misma Constitución señala “... los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional y especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”.

La Constitución señala cuáles son los derechos de los pueblos indígenas, cerrando el paso a posibles interpretaciones que pudieran entender este reconocimiento como un derecho de autodeterminación.

Reconocimiento de territorios indígenas

Con el objeto de diferenciar el concepto “territorio” _categoría de derecho administrativo_ del de “tierras”, categoría del derecho agrario, la Constitución boliviana reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus “Tierras Comunitarias de Origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales...”, reconociendo de esta forma el derecho de los pueblos indígenas al territorio como derecho colectivo de propiedad y no de administración pública.

Este reconocimiento permite a los pueblos indígenas seguridad sobre sus tierras, garantizando la base material para la reproducción biológica y cultural de los mismos; pero, sin decirlo expresamente, niega la posibilidad de administraciones locales autónomas, que en un país de mayorías indígenas pudiera poner en peligro la gobernabilidad e integridad nacional.

Reconocimiento de identidad y cultura

“...Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la Ley los derechos social, económico y culturales de los pueblos indígenas ...garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”.

De esta forma, se rompe con las viejas concepciones integracionistas y asimilacionistas de las Constituciones anteriores. Las políticas de gobierno y la legislación nacional deberán respetar y desarrollar este principio constitucional.

Reconocimiento de capacidad jurídica

A través de la Constitución, “El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas y de las asociaciones y sindicatos campesinos”.

En relación con este aspecto quiero hacer dos comentarios. El primero, es que se reconoce como sujeto de derecho a la comunidad como organización territorial y no la “asociación de personas” que la integran. El segundo, es que se reconoce el derecho a personalidad jurídica a las comunidades indígenas y no a los pueblos indígenas.

Este segundo elemento también es muy discutido y cuestionado por el movimiento indígena y los indigenistas. Sin embargo, creo que el tratamiento que tiene es acertado.

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas remite a la esencia del Estado, a su estructura, organización, políticas, programas, etc., por lo tanto, queda en el marco del derecho público. El reconocimiento de personalidad jurídica a las

comunidades queda en el marco del derecho privado, por lo que sería un error reducir a un pueblo indígena a persona colectiva de derecho privado.

Reconocimiento del pluralismo jurídico

“Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las leyes. La Ley compatibilizará estas funciones con las funciones de los poderes del Estado”.

Este reconocimiento implica:

- El reconocimiento a la pluralidad jurídica, a esos otros derechos que se encuentran ocultos, clandestinos, proscritos, pero de forma complementaria al sistema jurídico nacional y no en forma excluyente.
- Se respetan los sistemas propios de autoridad y procedimientos.
- No hay un límite constitucional a la determinación de materias. Los límites están dados por el territorio (la comunidad) y la población.

Este reconocimiento, que es de resolución alternativa de conflictos, no puede ser contrario a la Constitución y las leyes del país, con lo cual queda claro que no se trata de una judicatura especial, estas autoridades no pueden dirimir derechos ni sancionar.

De esta forma, la Constitución busca reconocer el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas en el marco de una le-

gislación nacional que busca brindar seguridad jurídica respetando los derechos humanos universalmente reconocidos.

También es digno de destacar lo consignado en el párrafo cuarto del artículo 116. Aunque el texto no menciona el término "indígena", hay un tácito reconocimiento a las lenguas indígenas del país, al expresar que: "...La gratuidad, publicidad, celebridad y probidad son condiciones esenciales de la administración de justicia. El poder judicial es responsable de proveer defensa legal gratuita a los indigentes, así como traductor cuando su lengua materna no sea el castellano".

Desarrollo de los principios constitucionales en las reformas del Estado.

Reformas del Estado en marcha

Con la promulgación de la Ley de Necesidad de Reforma Constitucional, el 1ro. de abril de 1993 se da inicio a la "Segunda Generación de Reformas del Estado Boliviano caracterizada por su contenido social, político y administrativo, el mismo que se refleja en la Ley de Ministerios, Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Reforma Educativa, Ley de Fianza Juratoria, Ley del Instituto Nacional de Tierras (INRA), Ley contra la Violencia Doméstica, Ley de Pensiones y otras disposiciones legales complementarias (son consideradas como la primera generación de reformas, las medidas de estabilización económicas dictadas a partir de 1985).

Esta segunda generación de reformas estructurales pretende un Estado más democrático, promueve la participación de la sociedad civil en instancias de decisión y control de la administración pública, considera las particularidades culturales, étnicas, de género y generacionales, pretende una mayor eficiencia y efi-

cia administrativa, un sistema judicial menos formal, más humano y eficiente y la educación en función de las necesidades de la población reconociendo realidades culturales, económicas y lingüísticas.

La participación popular

Reconciliación entre la sociedad política y la sociedad civil

La construcción de un Estado con fuertes características coloniales en un país con una importante población indígena, primero, y luego, el enfrentamiento con los gobiernos de fuerza, produjo una conducta ciudadana defensiva frente a un Estado agresor de sus derechos como pueblos originarios y como ciudadanos.

Este Estado discriminador, cuya autoridad estaba basada en la fuerza, generó en las organizaciones de la sociedad civil una actitud permanente de confrontación con el Estado en la visión ideológica de construcción de un poder dual.

La Ley de Participación Popular reconoce como sujetos de la participación popular a las comunidades indígenas, pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, y los articula a la vida jurídica, económica y política del país¹.

Es un proceso integral

La participación popular, el control social, la descentralización administrativa y política, son formas superiores de la reforma administrativa del Estado.

El reconocer la existencia jurídica y política de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, el respe-

to a sus propias formas de organización y autoridad y su participación institucionalizada en el control de la administración pública, la transferencia de poder político y económico a los gobiernos municipales y la delegación de funciones administrativas y recursos económicos a la administración departamental, constituyen un proceso integral de descentralización en el que no sólo se busca eficiencia administrativa, sino democratizar el Estado boliviano.

Necesaria relación entre los diferentes niveles de planificación y el control social en la ejecución.

La estructura administrativa del Estado tiene tres niveles de planificación: nacional, departamental y municipal; dos de ejecución de políticas, programas y proyectos: prefecturas y municipios; dos de control social: comités de vigilancia en los gobiernos municipales y consejos departamentales en las prefecturas.

Todas estas instancias están relacionadas entre sí, y tienen espacios concurrentes donde pueden priorizar y concertar acciones en función del desarrollo humano, productivo y del medio ambiente, de manera que el nivel local recoge de forma participativa las demandas y necesidades de la población y se articula en la instancia departamental con las definiciones políticas y de planificación estratégica del nivel nacional.

Ejercicio del poder local y pueblos indígenas

La Ley de Participación Popular (LPP) reconoce a los pueblos indígenas y a sus diferentes formas de organización y representación (art. 3LPP), les otorga personería jurídica, paso necesario e inevitable si queremos hablar de derechos, dado que las únicas realidades que el derecho conoce pertenecen al orden de

las personas o de las cosas, siendo privativo de las primeras el gozar de derechos y ejercerlos.

Este reconocimiento de los pueblos indígenas no se queda únicamente en el campo del derecho privado, sino que la LPP crea los mecanismos para lograr su participación en las instancias de administración pública a través de:

- Organizaciones Territoriales de Base o Asociaciones Comunitarias, que tienen derechos especiales con relación a la planificación y ejecución de la gestión municipal y de decisión sobre cualquier obra o servicio que pretenda ser realizada en sus pueblos o comunidades.
- Comités de Vigilancia, que tienen participación directa en las instancias de planificación y administración del municipio, sobre el que ejercen el derecho de control o vigilancia.
- Distrito Municipal Indígena, que tiene la posibilidad de asumir por delegación del gobierno municipal la administración directa de los servicios transferidos a las alcaldías, la administración de su territorio, la ejecución de los proyectos aprobados para el Distrito y, fundamentalmente, convertirse en una instancia de administración pública para la planificación del desarrollo de sus comunidades o pueblos.

Los Distritos Municipales Indígenas, tienen las siguientes características:

- La jurisdicción debe estar en correlación con el pueblo indígena y su organización social.
- Se respetan sus propias formas de elección y representación.

- La autoridad tradicional asume las funciones del subalcalde del Distrito Municipal.

Dentro del marco legal y del modelo económico y político existente, la Ley de Participación Popular plantea salidas posibles con relación a la demanda de ejercicio de poder y autoridad de los pueblos indígenas en sus territorios a través de los Distritos Municipales Indígenas.

Es importante comprender que la participación popular es un programa de gestión del desarrollo local. Por tanto, el rol de las entidades indígenas en el proceso de desarrollo e inversión del municipio no sólo son parte de la planificación y ejecución de esos proyectos, sino que además tienen un rol de control de la gestión de los mismos. Este rol de control se desarrolla a través de la participación de las Organizaciones Territoriales de Base en los Comités de Vigilancia y de ambos en la definición de los Planes de Desarrollo Municipal, Planes Anuales Operativos y el control de la ejecución de los mismos.

A través de los Distritos Municipales Indígenas, las unidades socioculturales de estos pueblos logran ser reconocidos como unidades de planificación territorial; tienen un representante directo en el comité de Vigilancia; se respeta a la autoridad tradicional y se le otorga autoridad a nombre de la nación reconociéndolo como subalcalde, llegando a asumir funciones de administración pública delegadas por el alcalde municipal.

La constitución de los Distritos Municipales Indígenas es el reconocimiento real y formal por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural y del derecho que tienen estos pueblos a un tratamiento diferente en función de justicia, esto es, invertir el principio de "igualdad de oportunidades", que en una sociedad

desigual sólo fortalece la desigualdad económica y social, por el de atención diferenciada en función de resultados económicos y sociales más equitativos.

Un nuevo tipo de Estado

La descentralización político-administrativo vía municipalidades y prefecturas se constituyen en el elemento relocalizador del Estado centralista.

La reconvención del Estado ha generado un nuevo reparto de competencias entre los diferentes niveles de la administración pública: central, departamental y municipal.

Se ha asegurado la unidad nacional y el respeto a las diferencias culturales étnicas y regionales.

Con la transformación político-administrativo del Estado, la cosa pública ha dejado de ser algo sin dueño. La administración de los servicios públicos a nivel local y la participación directa de las juntas de vecinos, comunidades indígenas y campesinas en su planificación y control, ha hecho que los servicios públicos vuelvan a ser una alternativa de las prestaciones necesarias que debe desarrollar el Estado para el cumplimiento de sus fines.

La participación de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, organizaciones históricamente marginadas de la vida económica y política del país, muestra un nuevo tipo de Estado que se constituye e institucionaliza a partir de las organizaciones sociales existentes y no sobre ellas, en una aceptación de sus diferentes caras, colores e idiomas, constituyendo un Estado más democrático, con participación social y con

mayor eficiencia y eficacia en la administración de los servicios y recursos públicos.

Reforma educativa

La aprobación de la Ley de Educación 1565 del 7 de julio de 1994 es una propuesta de transformación global de la educación en el país que a grandes rasgos propone:

- Implantar la modalidad de educación intercultural bilingüe para las poblaciones hablantes de lenguas originarias, y educación intercultural para las poblaciones castellano-hablantes;
- Formular un currículo nacional mínimo que refleja y respeta la diversidad cultural y lingüística de Bolivia y ofrece un amplio margen para el desarrollo de currículos diversificados en los distintos espacios regionales, geográficos y culturales del país;
- Instalar en el aula una nueva práctica pedagógica que entiende el aprendizaje como un fenómeno social cooperativo que ocurre dentro de una situación particular, y que depende de las características culturales e individuales de la persona que aprende;
- Transformar institucionalmente el sistema educativo descentralizando administrativa técnica y financieramente;
- Ampliar los índices de cobertura y retención del sistema, procurando alcanzar una escolaridad mínima de 8 años de escuela primaria común;
- Abrir un espacio amplio para la participación de los padres de familia y las comunidades en el quehacer educativo.

Ley del Instituto Nacional de Tierras

Principios teóricos

Esta ley se construye sobre la base de los principios teóricos tradicionales de las reformas agrarias en Latinoamérica:

- El dominio originario de la nación,
- La función social de la propiedad,
- El respeto de las formas de propiedad privada, y
- La tierra es de quien la trabaja.

La Ley INRA reconoce y regula dos realidades socioeconómicas aparentemente contrapuestas:

- El mercado de tierras,
- Las Tierras Comunitarias de Origen como tierras de dominio exclusivo de los pueblos indígenas.

Con relación a las Tierras Comunitarias de Origen, la Ley considera una serie de aspectos dirigidos a garantizar en forma efectiva los derechos de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus tierras y recursos naturales, y es así como establece que "la denominación de Tierras Comunitarias de Origen comprende el concepto de territorio indígena", de conformidad a lo establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.

El artículo 3, sobre las garantías constitucionales al derecho de propiedad, en su inciso III, establece:

"Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y cul-

naturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte II del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991. Los títulos de tierras comunitarias de origen otorgan en favor de los pueblos y comunidades indígenas y originarias la propiedad colectiva sobre sus tierras, reconociéndoles el derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables existentes en ellas.

El uso y aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en tierras comunitarias de origen se regirá por lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en las normas especiales que los regulan. Las tierras comunitarias de origen y las tierras comunales tituladas colectivamente no serán revertidas; enajenadas, gravadas, embargadas, ni adquiridas por prescripción. La distribución y redistribución para el uso y aprovechamiento individual y familiar al interior de las tierras comunitarias de origen y comunales tituladas colectivamente se regirá para las reglas de la comunidad, de acuerdo a sus normas y costumbres. En la aplicación de las leyes agrarias y sus reglamentos, en relación a los pueblos indígenas y originarios, deberá considerarse sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean incompatibles con el sistema jurídico nacional”.

Esta es una categoría especial de propiedad definida por el artículo 41 de la misma Ley como “los espacios geográficos que constituyen el habitar de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organiza-

ción económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles;...”, y tienen preferencia en la dotación.

Justicia tradicional

Se está trabajando un proyecto de Ley por el cual la justicia tradicional de los pueblos y comunidades indígenas sea considerado por el Derecho nacional, dentro de una Judicatura de Paz, respetando las autoridades tradicionales, sus procedimientos y resoluciones en el marco de acuerdo y consenso entre las partes y la comunidad.

Conclusiones

1. El reconocimiento y desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas son parte de un proceso general de modernización y democratización del Estado boliviano.
2. El Estado boliviano avanza hacia una democracia consensual entre sus diferentes sujetos y actores.
3. En el tratamiento de los indígenas se ha impuesto una corriente de subjetivismo social, en el sentido de que el Estado no define quién es indígena y quien no, reconoce las diferentes formas de organización, no se impone desde el Estado quiénes deben tener título de propiedad agraria en forma individual o como tierras comunitarias de origen, etc., la ley deja las opciones abiertas a la autodefinición por parte de la colectividad.
4. En los países con altos porcentajes de población indígena, este tema debe tener consideraciones específicas dentro de

propuestas globales. Si los indígenas no vinculan sus demandas a las demandas de la sociedad por mayor democracia y equidad entre las personas, género, cultura, regiones e instituciones serán propuestas excluyentes y por lo tanto inviables.

Finalmente, quisiera concluir haciendo referencia a las palabras de Roberto Dromi: "...el derecho, como ciencia, está al borde del exterminio en tanto y en cuanto no se sincere con el realismo político y no se aparte de las puras abstracciones positivas y racionalistas" (Dromi, 1993).

BIBLIOGRAFÍA

Dromi, Roberto *Transformaciones del derecho público*. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1993.

Flores Moncayo, José *Legislación boliviana del indio*. Instituto Indigenista Boliviano. La Paz 1953.

NOTAS

- 1 Se usa el término de comunidad en forma genérica para toda organización territorial indígena, ya que en la práctica cada pueblo tiene sus propias formas de organización en la ocupación, uso y administración de su espacio territorial.