

# ECUADOR — DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES

Evaluación de una década 1998 - 2008





# DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES

**Evaluación de una década 1998-2008**

Grupo de trabajo sobre  
Derechos humanos y derechos colectivos  
(CONAIE - Fundación Tukui Shimi)

IWGIA 2009

# DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES

## Evaluación de una década 1998-2008

© Los autores, Fundación Tukui Shimi y CONAIE e IWGIA – 2009

**Coordinación:** Mónica Chuji

**Producción editorial:** Alejandro Parellada

**Textos:** Mónica Chuji – Mikel Berraondo – Pablo Dávalos

**Diseño gráfico:** ORE-MEDIA

**Impresión:** Imprenta Nuestra Amazonía, Quito – Tel.: 093444874

**ISSN:** 1005-4503 – **ISBN:** 978-87-91563-63-8

**Título:** Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades  
Evaluación de una década 1998-2008

**Número de páginas:** 212

**ISBN:** 978-87-91563-63-8

**ISSN:** 0105-4503

**Serie:** Documentos de IWGIA

**Idioma:** castellano

**Index:** 1. Pueblos Indígenas – 2. Ecuador – 3. Pueblos indígenas y territorio –  
4. Pueblos indígenas y libre determinación. I. Título. II. Serie. III.

**Área geográfica:** América Latina

**Editorial:** IWGIA

**Fecha de publicación:** enero de 2010



**CONAIE**

Granados y 6 de Diciembre  
Quito, Pichincha, 593 Ecuador  
Web: [www.conaie.org](http://www.conaie.org)

**Tukui Shimi**  
TODAS LAS VOCES

**TUKUI SHIMI**

Rafael León Larrea N24-263 y Francisco Salazar  
Casilla 17-07-8748 – La Floresta, Quito, Ecuador



**IPES**

Tejería 28 bajo – 31001 Pamplona-Iruñea, España

Tlf: +34 948 225991 - 948 213279

E-mail: [ipenavarra@nodo50.org](mailto:ipenavarra@nodo50.org) – Web: [www.ipenavarra.org/es](http://www.ipenavarra.org/es)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE ASUNTOS  
EXTERIORES Y  
DE COOPERACIÓN



Agencia Española  
de Cooperación  
Internacional  
para el Desarrollo

**GOBIERNO DE ESPAÑA**

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación



**GRUPO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOBRE ASUNTOS INDIGENAS**

Classensgade 11 E, DK 2100 - Copenhagen, Dinamarca

Tel: (45) 35 27 05 00 - Fax: (45) 35 27 05 07

E-mail: [iwgia@iwgia.org](mailto:iwgia@iwgia.org) – Web: [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)

Esta publicación fue realizada por la fundación Tukui Shimi, como parte del proyecto *“fortaleciendo los derechos de los pueblos indígenas en el nuevo marco constitucional del Ecuador”* ejecutado conjuntamente con la CONAIE, con el apoyo técnico de IPES-Elkartea y el financiamiento del Gobierno de Navarra y AECID.

Nuestros agradecimientos a Melva Paati – David Turner – Fredy Paguay, Dirigente de Relaciones Internacionales de la CONAIE

Se agradece, también, a cada uno de los y las dirigentes nacionales y de base de la CONAIE que participaron en los talleres de formación y en los foros nacionales; y a los dirigentes y líderes que fueron entrevistados para este libro.

# CONTENIDO

---

<b>Introducción</b> .....	10
---------------------------	----

## **Capítulo 1**

Derechos humanos y derechos colectivos: El camino recorrido.....	16
El Informe de 2006 de la CONAIE para el Relator Especial de las Naciones Unidas Para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas.....	16
La perspectiva institucional: el informe de evaluación de derechos colectivos de FLACSO-Ecuador.....	19
La visión geopolítica de los Derechos Colectivos: El Observatorio DESC de la Amazonía.....	24
Identificando los impasses.....	29

## **Capítulo 2**

Los Derechos Colectivos y el proceso político del movimiento indígena .....	34
Democracia liberal y movimiento indígena: historia de un desencuentro.....	39
Derechos Colectivos: una reflexión necesaria .....	44

## **Capítulo 3**

Los Derechos Colectivos en las fronteras del conflicto.....	52
Derechos colectivos en el neoliberalismo tardío.....	53
La Asamblea Constituyente de 1998 y los derechos colectivos .....	54
La intervención directa: el proyecto Prodepine del Banco Mundial.....	56
Los levantamientos de 1999 y la destitución de Jamil Mahuad .....	57
El gobierno de Gustavo Noboa y la radicalización del neoliberalismo .....	59
Las Mesas de Diálogo de 2001 y la neutralización política al movimiento indígena.....	60

La alianza con Sociedad Patriótica y el breve paso por el poder .....	61
Derechos colectivos en el periodo de transición 2005-2006.....	63
Seguridad jurídica, servicios ambientales y despojo territorial.....	64
Petróleo y pueblos indígenas:	
la frontera del conflicto se extiende .....	67
Reconstitución de pueblos y nacionalidades .....	68
Nueva emergencia del movimiento indígena:	
el levantamiento contra la globalización y el TLC .....	69
La privatización social: las Relaciones Comunitarias de	
las corporaciones como sustitutos del Estado.....	71
Fuentes de agua: acoso a los pueblos kichwas.....	72
Nacionalidades de la Costa entre el capitalismo salvaje	
y el Plan Colombia .....	73
Nacionalidad Waorani: los últimos “pueblos libres” .....	74
El Estado: el gran ausente .....	75
Derechos colectivos en el posneoliberalismo .....	76
El Movimiento Indígena en la Trampa de la “revolución ciudadana” .....	76
Conflictos, derechos humanos y frustración de expectativas.....	78
1. Ley de Minería .....	81
2. Ley de Soberanía alimentaria.....	83
3. Ley de tipificación de los delitos de etnocidio y genocidio.....	85
4. Decretos ejecutivos que avalizan el control a	
la organización comunitaria: el RUOSC .....	86
5. El nuevo modelo de gestión ambiental .....	90

## Capítulo 4

Derechos colectivos en la Asamblea Constituyente de 2008.....	94
Estado Plurinacional, unitario, soberano, incluyente y equitativo:	
la propuesta de la CONAIE a la Asamblea Constituyente de 2008 .....	94
El informe de junio de 2008 del Relator Especial de las Naciones	
Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y	
las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Dr. James Anaya.....	97
La Plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente.....	97
Derechos Colectivos en la Asamblea Constituyente .....	98
Tierras y territorios.....	99
El consentimiento libre, previo e informado .....	100
Los Derechos colectivos en la Constitución de 1998 y	
en la Constitución de 2008: una evaluación necesaria .....	101

Comparación entre los derechos de la nueva Constitución y los derechos reconocidos en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas .....	112
---	-----

## **Capítulo 5**

Conclusiones .....	176
--------------------	-----

<b>Anexos</b> .....	184
---------------------	-----

<b>Bibliografía</b> .....	210
---------------------------	-----

# INTRODUCCION

---

## INTRODUCCION

---

El presente documento intenta analizar, comprender y evaluar la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas del Ecuador, desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT en 1998, hasta la promulgación de la nueva Constitución Ecuatoriana en 2008. Esta evaluación toma en consideración los aportes del Sistema de Monitoreo de los derechos colectivos de la OIT, los pronunciamientos de las organizaciones indígenas, las evaluaciones realizadas por ONG's, por instituciones académicas, por estudiosos del movimiento indígena, y los contextualiza con un análisis del recorrido político del movimiento indígena ecuatoriano.

Este análisis y evaluación de una década de derechos colectivos implica una mirada sobre el recorrido histórico de los pueblos y nacionalidades. En ese sentido, la lectura que se hace de los derechos colectivos es crítica y política. Crítica porque problematiza a los derechos colectivos en la trama de relaciones de poder del Estado liberal y demuestra los límites que tiene ese Estado al momento de garantizar de manera efectiva el cumplimiento de los derechos colectivos. Política, porque considera que la lucha por los derechos forma parte de una práctica política de resistencia sustentada en la vigencia de un proyecto histórico.

Una revisión empírica de los datos sociales, económicos y culturales de la situación de los pueblos y nacionalidades indígenas, nos indican que su situación se ha deteriorado a pesar del reconocimiento explícito hecho en las Constituciones de 1998 y de 2008 de los derechos colectivos. No solo que se han deteriorado indicadores claves, sino que la amenaza sobre la sobrevivencia cultural de los pueblos y nacionalidades ahora está más presente que nunca.

Por tanto, a pesar de los avances que supone en materia de reconocimiento de los derechos colectivos la Constitución de 1998 y de 2008, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, el reconocimiento de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007, y la legislación secundaria que se ha desarrollado a favor de los pueblos indígenas, los datos existentes y la evidencia empírica afirman que ha existido un deterioro en las condiciones de vida y en el ejercicio y garantía de sus derechos colectivos, que se deberían, entre otros aspectos, a la carencia de mecanismos jurídicos e institucionales que permitan la articulación, vigencia e implementación de los derechos reconocidos debido a la fragilidad de la participación política del movimiento indígena y a la radicalización de un modelo político y económico que ha sido definido como neoliberal y posneoliberal en su variante extractivista y productivista.

Entonces, si la lucha política del movimiento indígena ecuatoriano logró el reconocimiento de sus derechos fundamentales como pueblos, ¿cómo entender que ahora su situación haya empeorado? ¿no es suficiente y necesario que en un texto Constitucional consten de manera explícita esos derechos colectivos? ¿hace falta quizá algo más que una declaratoria constitucional que reconozca los derechos de los pueblos y las nacionalidades? ¿qué elementos de la coyuntura política, económica, social e institucional se han producido que han impedido la real aplicación y garantía de los derechos colectivos?

El movimiento indígena situó su lucha política en los marcos teóricos, categoriales e institucionales del Estado liberal. Su demanda por los derechos colectivos, al interior del Estado liberal, no altera las relaciones de poder que se expresan y se ratifican en el Estado liberal. Al momento en el cual la lucha política y el proyecto histórico del movimiento indígena se inscribieron en la matriz liberal, perdieron su fuerza y se convirtieron en una disputa por fuera de los márgenes en los que se estructura y se definen las relaciones de poder.

La ingenuidad del movimiento indígena ecuatoriano es haber creído en las posibilidades de cambiar al Estado liberal sin cambiar las relaciones de poder que lo sustentan. Más de un siglo y medio de Estado moderno dan cuenta que a su interior los cambios que se pueden proponer quizá alteren las formas pero no los contenidos. Cuando el movimiento indígena presionó por fuera del sistema político durante la coyuntura de 1990-1999, tuvo un nivel de incidencia porque alteró de manera importante las relaciones de poder al interior de la sociedad ecuatoriana. Su incursión en el sistema político implicó un paulatino deterioro de esa capacidad de movilización y de ese enorme poder de veto que construyó durante la década de los años noventa.

En consecuencia, el presente documento parte de la siguiente hipótesis:

La raíz teórica y fundacional que constituye al Estado liberal moderno, no permite la apertura de un espacio social, institucional y jurídico, en el cual puedan caber las diferencias de los pueblos indígenas, de tal manera que las relaciones de poder que se expresan en el Estado liberal puedan ser transformadas de manera esencial. Esta matriz teórica se ha construido desde la vigencia de un solo sujeto susceptible de tener derechos: el ciudadano individual y, al mismo tiempo, separa la economía de la política y éstas de la ética. En ese sentido, los derechos colectivos pueden acatarse pero no cumplirse, porque no hay la posibilidad de que esa matriz liberal pueda reconocer y validar a otros sujetos históricos, como sería el caso de los sujetos comunitarios, y tampoco hay la posibilidad de que desde esa matriz liberal pueda volver a reunirse a la economía con la política y con la ética. Entonces, la única posibilidad de cumplimiento real y efectivo de los derechos colectivos estaría en un nuevo formato de Estado, al que los pueblos y nacionalidades han denominado como Estado Plurinacional.

Si esto es así, entonces la lucha por los derechos colectivos tiene que retornar a su proyecto original del levantamiento de 1990: es decir, los derechos colectivos no son la meta de llegada sino una indicación del camino. La meta estaría en el cambio de las relaciones de poder que descolonicen a la democracia de sus dispositivos racistas, excluyentes, discriminatorios y violentos, tal cual aparecen en la matriz liberal. Los derechos colectivos son una forma más de esa lucha política e histórica del movimiento indígena. Son apenas un momento en su resistencia milenaria. El movimiento indígena, en consecuencia, no puede caer en la trampa del liberalismo y pensar que una ley secundaria, una disposición constitucional o un derecho reconocido a su favor cambien de manera fundamental y automática las relaciones de poder.

Es por ello que la Constitución Política de 2008, aparentemente el texto Constitucional más importante en materia de derechos que se haya aprobado en el Ecuador, en realidad sea regresivo con relación a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, e incluso sea regresivo con respecto a la Declaración de Naciones Unidas de los derechos de los pueblos indígenas de 2007, y con relación a los derechos colectivos que ya existían en la Constitución de 1998.

Para el presente documento se parte de una premisa: la explicación del proceso de formulación, vigencia, aplicación y garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas y de sus derechos colectivos es básicamente un proceso político, en el cual se conciben las luchas por estos derechos inmersos en una trama de conflictividades políticas, tanto con el discurso y las instituciones del liberalismo político, cuanto con el sistema político que sigue perpetuando las condiciones de colonialidad, exclusión y violencia.

Es decir, hay que visualizar la lucha por los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades, como una lucha política global, en el que los derechos colectivos y humanos representan la ampliación de la frontera censataria de la democracia liberal, es decir aquellas barreras y restricciones que históricamente se han creado para impedir la transformación de las relaciones de poder del sistema

En otras palabras, no se puede comprender la lucha del movimiento indígena ecuatoriano como una reivindicación de derechos para la población indígena, sino como un proyecto histórico que involucra al conjunto de la sociedad ecuatoriana y que interpela de manera fundamental al formato político del Estado liberal moderno.

Estos criterios de base permiten demarcar los objetivos del presente estudio y contrastarlos con informes anteriores, como por ejemplo: la evaluación a los derechos colectivos contenidos en el Convenio 169, realizado por la FLACSO-Ecuador, la evaluación de los derechos colectivos realizados por la CONAIE, y otras evaluaciones realizadas por ONG's y por la cooperación al desarrollo, entre ellas el Observatorio de los DESC-Amazonía. El presente documento, en consecuencia, mantiene una línea directa con las propuestas realizadas desde la CONAIE.

Para la realización del presente informe se ha considerado la evaluación de los datos empíricos que muestren la situación real en la que viven los pueblos indígenas y contrastarlos tanto con los derechos económicos y sociales vigentes, cuanto con los derechos colectivos. Los datos muestran que existe un deterioro importante en el espacio de una década en la vida de los pueblos indígenas. En esta década (1998-2008) se ha acentuado la desposesión de los territorios de los pueblos indígenas, y se ha ejercido una mayor violencia que tiene varios matices que van desde la criminalización a las protestas y resistencias sociales de las comunidades y pueblos indígenas, hasta la geopolítica del Plan Colombia y de los megaproyectos productivistas y extractivistas contenidos en la iniciativa IIRSA.

El informe también establece varias comparaciones jurídicas, además realiza una serie de evaluaciones desde una mirada política y trata de analizar las leyes y marcos jurídicos realizados tanto a nivel Constitucional, cuanto en instrumentos internacionales de derechos humanos para los pueblos indígenas, así como en la legislación secundaria existente al efecto, para comprender las distancias entre lo que dice la ley y lo que realmente ha sucedido con los pueblos indígenas en materia de derechos humanos y colectivos.

Por otro lado, se han realizado una serie de entrevistas a líderes indígenas, estudiosos, analistas, expertos jurídicos, y personas que han acompañado o han sido parte del movimiento indígena y de su lucha por los derechos humanos. En estas entrevistas pueden dar lugar a varias interpretaciones que dan cuenta de que la sociedad ecuatoriana aún no ha asumido una plena conciencia con respecto a los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las entrevistas constan en los anexos del presente informe.

Las conclusiones del presente informe servirán de insumo para enriquecer el debate sobre los derechos humanos en el Ecuador y del proyecto de Estado Plurinacional del movimiento indígena.



# CAPITULO 1

---

## DERECHOS HUMANOS Y DERECHOS COLECTIVOS: EL CAMINO RECORRIDO

---

Los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador fueron aprobados en la coyuntura política de 1998, cuando el Congreso Nacional de ese entonces ratificó el 15 de mayo el Convenio 169 de la OIT y, al mismo tiempo, incorporó en la nueva Constitución Política los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades como derechos humanos fundamentales y con rango Constitucional (Art. 84 y 85).

A partir de entonces, el Ecuador se ha comprometido con la OIT en entregar una serie de informes, avances y estados de situación de las garantías y aplicación de los derechos colectivos, a través del Sistema de Monitoreo del Convenio 169 de la OIT. En este periodo se han presentado dos memorias oficiales, una en el 2003 y otra en el 2005 sobre el cumplimiento de los derechos colectivos.

Por otro lado, el Relator Especial de la ONU para Pueblos Indígenas visitó el país en dos ocasiones y presentó dos informes sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas del Ecuador. En el presente documento consta un resumen del último reporte presentado en 2008 por el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Dr. James Anaya.

En 1998 se aprobaron los derechos colectivos, y diez años después, en el año 2008 se aprobó un nuevo texto Constitucional que recoge propuestas y planteamientos realizados por el movimiento indígena, entre ellos la plurinacionalidad del Estado, el Estado intercultural, el derecho humano al agua, el Buen Vivir (Sumak Kawsay), entre otros; empero de ello, puede afirmarse que este nuevo texto Constitucional es regresivo en cuanto a materia de derechos colectivos y en vez de ser un avance se constituye más bien en un retroceso.

### **El Informe de 2006 de la CONAIE para el Relator Especial de las Naciones Unidas Para los Derechos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas**

En al año 2006, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la organización social indígena más importante en el Ecuador, presentó un Informe de Derechos Humanos que sirvió de base para la visita del Relator Especial de la ONU, Dr. Rodolfo Stavenhagen. En el informe presentado por la CONAIE, se pone en manifiesto la relación de los derechos humanos con el modelo

económico vigente en el Ecuador y que fue denominado por la CONAIE como modelo neoliberal.

En el informe de la CONAIE hay una reflexión muy importante que vincula el cumplimiento de los derechos con el modelo económico y social vigente. Para la CONAIE, la aplicación del modelo neoliberal es incompatible con los derechos colectivos. Puede ser que los marcos jurídicos reconozcan los derechos colectivos, pero el momento en el que el Estado asume el modelo neoliberal de mercado como horizonte de posibilidades sociales, no hay ninguna garantía para el cumplimiento de los derechos colectivos.

Esta relación que hace la CONAIE entre el cumplimiento de los derechos colectivos y el modelo económico neoliberal es fundamental para comprender los límites del Estado liberal, y marca una pauta de interpretación sobre los derechos colectivos al interior del Estado. La CONAIE establece una condición de posibilidad para el cumplimiento de los derechos colectivos y es que el Estado se aleje de manera definitiva del modelo neoliberal.

En efecto, en el documento de la CONAIE hay un capítulo especial a propósito de las consecuencias que tendrían para los pueblos indígenas la suscripción de los tratados de libre comercio con EEUU, al que identifican con razón como parte del modelo neoliberal y, en consecuencia, las organizaciones indígenas mantienen una oposición férrea que se habría de expresar en un levantamiento social e indígena de más de dos semanas de duración durante el año 2006.

En el Informe sobre los derechos humanos de la CONAIE, se plantea que a pesar de la aprobación de los derechos colectivos y de su incorporación en el marco Constitucional, persiste la discriminación en contra de los pueblos y las nacionalidades, cuestión en la cual hay una importante responsabilidad estatal y una presión constante sobre los territorios de los pueblos indígenas a la que se suma la violencia del Estado.

En el mismo Informe se empieza definiendo los pueblos indígenas, y es importante esta autodefinición porque marcará la pauta con respecto a otros informes sobre derechos humanos y colectivos en los que se reduce lo indígena a una población bajo variables demográficas determinadas.

Para la CONAIE, se retoma la definición de pueblos indígenas contenida en el Art. 1 (a) del Convenio 169 de la OIT: *“se entiende como pueblos indígenas a los pueblos cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por su propia legislación especial”*. (CONAIE: Informe de Derechos Humanos, Quito-Ecuador, 2006, pp. 11).

Aquello que la CONAIE considera como una prioridad absoluta en su informe es la situación de los pueblos denominados *“en aislamiento voluntario”*, o *“pueblos indígenas libres”*, de ahí que el énfasis del Informe esté más en relación con la denuncia de la inminente vulnerabilidad de los pueblos Waorani, Tagaeri y Tarmenane.

La pretensión de la CONAIE es ejercer una presión sobre el sistema de Naciones Unidas a través del Relator, para proteger el territorio del pueblo Waorani, Tagaeri y Taromenane, por ello se establece en el Informe: “*La CONAIE parte de la definición propia que sobre los territorios ancestrales e históricos mantienen las nacionalidades y pueblos indígenas. Es decir, se opone a la intervención que el Estado ha realizado ilegítimamente sobre dichos territorios al regularlos como zonas de protección (se refiere a la Zona Intangible y al Parque Yasuní), con categorías de manejo ambiental y/o zonas de explotación y concesiones a todo tipo de actividades extractivas, conservacionistas o productivas.*” (Conaie, op. cit. Pp. 13).

Ahora bien, la situación jurídica de los “*pueblos indígenas libres*” tensiona el formato liberal del derecho moderno, porque en sus marcos categoriales no existe ninguna posibilidad de comprender aquello que la CONAIE tipifica como “*pueblos indígenas libres*”. Es en virtud de ello, que la CONAIE constata que el mundo moderno no plantea opciones para salvar sus culturas y que cuando esa frontera se expande tienen pocas posibilidades de sobrevivencia cultural, de ahí que hayan acudido a la noción de genocidio cultural.

La definición de *genocidio cultural o etnocidio* entiende a éste como la “*muerte a la diferencia*” (CONAIE, 2006, pp 11). En ese sentido, la CONAIE matiza la noción de etnocidio que hasta el momento no tiene una definición precisa en el derecho penal internacional, y la adscribe como “*una actitud que entiende al Otro como el buen salvaje que puede ser mejorado*” (ibídem, cursivas el original).

El tratamiento que la CONAIE da a la figura del etnocidio es aún culturalista y antropológica y está hecha para tratar de defenderse de las estrategias de modernización, asimilación y aculturación hechas desde la sociedad dominante y desde el Estado. Empero de ello, la CONAIE también retoma la noción de genocidio étnico del Estatuto de Roma y de la ONU, y lo convierte en la figura bajo la cual puede caber la situación de los denominados “*pueblos en aislamiento voluntario*”, que la CONAIE refiere como “*pueblos libres*”.

Con referencia a los pueblos Tagaeri y Taromenane la CONAIE acusa directamente al Estado de propiciar su desaparición física, de ahí su referencia a la figura del genocidio étnico, por cuanto ha entregado sus territorios para la exploración y explotación petrolera sin llegar a ningún tipo de consultas previas ni de respeto a los derechos colectivos. En ese sentido, cuestionan el hecho de que el Estado ecuatoriano al ceder derechos de exploración petrolera sobre esos territorios hizo caso omiso del Decreto Ejecutivo 552 que determinó la constitución de la zona intangible para los pueblos Tagaeri y Taromenane.

La presencia de las industrias extractivas son una constante en el informe de la CONAIE, que denuncia la persecución a los dirigentes de la comunidad de Sarayaku, ubicada en el centro sur de la Amazonía del Ecuador, ante su oposición de las actividades de prospección petrolera por parte de la compañía CGC. Las comunidades de Sarayaku se opusieron a la entrada en sus territorios de esta compañía amparándose, justamente, en los derechos colectivos que obligan a la

consulta previa a todo tipo de actividades foráneas en territorios indígenas. La CONAIE lamenta que el Estado ecuatoriano se haya puesto del lado de la empresa más que de los pueblos indígenas.

En el informe presentado por la CONAIE, además se hace una referencia a los pueblos ubicados en la frontera con Colombia y a la existencia del denominado Plan Colombia. Aquello que la CONAIE cuestiona fuertemente en su informe son las fumigaciones, el sicariato y la delincuencia, la tala indiscriminada, el monocultivo de palma africana, y la presencia de bases militares en territorios indígenas; la vulnerabilidad de la nacionalidad Awá que habita justamente en la frontera norte cerca del Pacífico y que es la nacionalidad más amenazada por el Plan Colombia.

Otro aspecto al que hace referencia la CONAIE en su informe son los territorios indígenas amenazados por el modelo mercantilista y extractivista, en especial, los páramos, el agua, la biodiversidad. De ahí la oposición de la CONAIE a los marcos jurídicos adoptados al tenor de la legislación ambiental que posibilitarían en realidad la privatización de la naturaleza.

Dicho informe está transido por las preocupaciones y amenazas sobre los pueblos indígenas. El avance del modelo extractivista, cuya frontera más problemática es la actividad petrolera y el hecho de que la comunidad Sarayaku sea el punto caliente de esa frontera, marca la pauta y el sentido del Informe de la CONAIE.

La apelación a los derechos colectivos es un recurso de resistencia y movilización. Es un recurso de interpelación y cuestionamiento al Estado y a sus modelos políticos y económicos. La CONAIE considera que mientras el Estado mantenga su formato liberal y uninacional, difícilmente habrá espacio para el respeto a las diferencias radicales que existen en los pueblos indígenas, por ello el informe se ratifica en el proyecto histórico del Estado Plurinacional.

## **La perspectiva institucional: el informe de evaluación de derechos colectivos de FLACSO-Ecuador**

Al año siguiente de publicado el informe de derechos humanos de la CONAIE, la FLACSO-Ecuador, presentó en el año 2007 su “Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT”. Este informe alternativo se lo hace en el contexto del Sistema de Monitoreo del convenio 169 de la OIT conformado por 25 instituciones académicas, ONG’s y organizaciones indígenas.

El informe alternativo de la FLACSO está constituido sobre cinco ejes temáticos:

- territorialidad;
- recursos naturales y consulta previa;
- derecho indígena;

- trabajo y salud; y
- educación y participación

El informe alternativo de la FLACSO-Ecuador, parte de una caracterización social-funcionalista de la población indígena y, para el efecto, presenta una serie de estadísticas demográficas en las cuales intenta caracterizar y ubicar geográficamente a la población denominada indígena. Se trata de un proceso teórico inexistente en el informe de la CONAIE y que tampoco consta en el informe de 2006 del Relator Especial, Dr. Rodolfo Stavenhagen, en el sentido de que la CONAIE ha asumido la condición étnica más como un proceso político que como una caracterización demográfica.

Sin embargo, en la forma en la cual está construido el informe alternativo de la FLACSO-Ecuador, esta caracterización demográfica y ubicación geográfica son importantes para situar un conjunto de derechos diferenciados y específicos para la población indígena.

En ese sentido, la FLACSO -Ecuador recoge las metodologías utilizadas por el Estado ecuatoriano y por el sistema de monitoreo del Convenio 169 que reducen los derechos colectivos a derechos específicos para una población determinada, y no los visualizan como fenómenos políticos globales.

De ahí que una de sus primeras preocupaciones sea el determinar con la mayor precisión posible el porcentaje de población indígena, remitiéndose a los datos del último Censo Nacional (VI Censo de Población y V de Vivienda del año 2001), que determinó un porcentaje del 6.1 % de población que se autoidentificó como indígena. Este dato contradice las declaraciones de la CONAIE que manifiesta que al menos un 40% del total de la población ecuatoriana sería indígena.

No se trata de un tema menor porque la FLACSO-Ecuador debería entonces explicar en dónde radica la diferencia entre las cifras presentadas por la CONAIE y aquellas del Censo de Población, y debe dar cuenta porqué en el lapso de apenas cinco décadas, el Ecuador ha pasado de tener una población indígena del 80% al 6%.

La FLACSO-Ecuador no problematiza estos datos ni tampoco entra en discusiones conceptuales sobre aquello que debe definir a la población indígena, sino que se limita a presentar los datos existentes y, sobre ellos, construye su informe. Se trata, en consecuencia, de la forma por la cual el Estado ecuatoriano ha garantizado y ha cumplido con los Derechos Colectivos para un porcentaje minoritario de la población que con toda su importancia, los datos hacen relativo su peso en el conjunto poblacional del país. En ese sentido, la FLACSO-Ecuador retoma un tema que se convertirá en un tópico: los indígenas representan un porcentaje minoritario de la población y sus derechos, con toda la legitimidad que puedan tener, pero se subordinan a los derechos considerados fundamentales, es decir, los derechos individuales.

Sobre esta caracterización, el informe alternativo de la FLACSO-Ecuador analiza cada uno de sus ejes temáticos. El primero de ellos es el territorio, y constata los procesos de adjudicación y titularización de tierras realizados tanto por el Estado ecuatoriano cuanto por la cooperación internacional, entre ellos el proyecto Prodepine del Banco Mundial. Se trata de una posición contrapuesta a la visión de la CONAIE que ha sido muy crítica de esos procesos de adjudicación y titularización, al extremo que la CONAIE siempre consideró al proyecto PRODEPINE del Banco Mundial como una amenaza para su estructura organizativa interna y para su proyecto político.

El informe alternativo de la FLACSO-Ecuador, cuando analiza los derechos colectivos sobre los territorios llega a la misma conclusión de la CONAIE de que el modelo extractivista, fundamentalmente la exploración y explotación petrolera, amenaza directamente los territorios indígenas y los derechos que los respaldan.

Se recoge la denuncia hecha por la CONAIE con respecto a la Zona Intangible Tagaeri-Taromenane, pero no profundiza, como hace la CONAIE, en los derechos de los pueblos en aislamiento voluntario y en la caracterización de genocidio étnico sobre la violación de estos derechos, como lo hace la CONAIE.

La FLACSO-Ecuador más bien recomienda la legalización de los territorios ancestrales y un fondo de compra de tierras para los productores sin tierras, en una posición que retoma aquellas del Banco Mundial y del BID.

El Informe alternativo de la FLACSO-Ecuador hace también referencias a las Circunscripciones Territoriales que constaban en la Constitución de 1998 y sobre las cuales se definió el estatuto de la Zona Intangible. Entre las recomendaciones que se hacen al efecto, se menciona lo siguiente: “Los pueblos indígenas necesitarían hacer una reflexión a fondo sobre la conveniencia de mantener la vigencia y aplicación de las circunscripciones territoriales indígenas previstas en la Constitución o de la consolidación y legalización de los territorios indígenas igualmente aprobados como Derecho Colectivo, en la perspectiva de que el territorio constituye la base material de la autonomía” (op. cit. Pp. 22). Sin embargo, no se hace mención al hecho de que la CONAIE ha puesto el tema de los territorios al interior de la matriz política de la plurinacionalidad del Estado.

En las omisiones que la FLACSO-Ecuador señala que ha cometido el Estado, constan las denuncias que ya había realizado la CONAIE con respecto al caso de Sarayaku. La FLACSO-Ecuador en su informe alternativo también denuncia varios casos de biopiratería suscritos al tenor de convenios de servicios ambientales. Se denuncian también a las actividades mineras, las amenazas a los páramos y fuentes de agua y la presión de la industria maderera sobre los bosques primarios situados en territorios indígenas.

También se hace hincapié en el reglamento de Consulta Previa para actividades productivas, recomendando que “El Estado tendría que asegurar un proceso de negociación para la explotación de recursos naturales renovables y no renova-

bles del suelo y de subsuelo que involucre a todos los actores afectados, siempre y cuando se garanticen los derechos aprobados en beneficio de los pueblos indígenas en la Constitución y en los convenios internacionales”. (FLACSO-Ecuador: Informe alternativo sobre el cumplimiento del convenio 169 de la OIT”, Quito-Ecuador, 2006, pp 46).

Se trata de una posición que está un paso atrás de aquella demandada por la CONAIE que expresaba que el cumplimiento de los Derechos Colectivos solamente podría darse si se cambian los contenidos contractuales del Estado hacia un Estado Plurinacional. La FLACSO-Ecuador representa, en este sentido, una posición institucional que ve a los Derechos Colectivos desde un ámbito multicultural al interior de un solo formato de Estado y de sociedad. En todo caso, esta parte del informe de la FLACSO-Ecuador, que trata sobre los territorios, los recursos naturales y el derecho a la consulta previa, libre e informada, es la parte más importante de todo su informe.

En la parte del informe alternativo de la FLACSO-Ecuador que trata sobre el derecho indígena, no existe una conceptualización sobre lo que debe entenderse a propósito de derecho indígena, ni tampoco una reflexión sobre lo que el movimiento indígena ha realizado a propósito del derecho y el Estado.

Para la FLACSO-Ecuador, el derecho indígena se reduce a la “administración de justicia” y a la resolución de conflictos. La institucionalidad existente al efecto, entre ellas la Dirección Nacional de Defensa de los Pueblos Indígenas (DINAPIN) de la Defensoría del Pueblo, sigue siendo una instancia estructurada al interior de un solo formato de Estado y de derecho.

La CONAIE ha sido muy crítica de esta intención de metabolizar, por utilizar una metáfora, las instituciones y cosmovisiones indígenas, al interior de una estructura jurídica que no comprende la cosmovisión indígena y que tampoco está interesada en hacerlo.

Se trata de una especie de “domesticación” a las instituciones indígenas que regulan la vida social en las comunidades, al interior de una trama jurídica definida desde un Estado moderno. De ahí que el proyecto de “Ley de Compatibilización y de Distribución de competencias en la Administración de justicia ordinaria e indígena” haya partido desde el Banco Mundial y el proyecto Projusticia.

La CONAIE denunciaría este proyecto y lo adscribiría a las estrategias de intervención del Estado sobre sus estructuras organizativas internas. La FLACSO-Ecuador no recoge las críticas ni los cuestionamientos hechos por la CONAIE a estas iniciativas. En todo caso, la FLACSO-Ecuador retoma la crítica que hizo la CONAIE al veto total del presidente Gustavo Noboa al proyecto de Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas realizado en el 2003.

En lo que hace referencia a trabajo y salud, la FLACSO-Ecuador hace mención a la conformación de la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (DNSPI), y lo inscribe en las estrategias de modernización del sector salud. La

DNSPI fue un instrumento importante en los proyectos del Banco Mundial (Moldersa) que planteaba, precisamente, la modernización-privatización de la salud a la cual se había opuesto la CONAIE. El informe alternativo de la FLACSO-Ecuador plantea que en lo referente a la DNSPI, que desde el año 2003 se “encuentra en un proceso de reestructuración, pues fue establecida como un subproceso bajo la denominación de “medicina intercultural” dentro del Ministerio de Salud Pública.” (Ibidem, pp. 54).

En lo que hace referencia al empleo, el informe alternativo de la FLACSO-Ecuador toma nota del plan de acción del Ministerio de Trabajo y Empleo 2005-2006 que plantea la “inserción laboral y empleo digno para pueblos indígenas y afroecuatorianos” (Ibidem, pp 55). La CONAIE nunca ha hecho mención a este plan ministerial, por lo que cabría suponer que se trata más de una intención burocrática que una política pública que haya tenido una real incidencia en el empleo.

En educación intercultural bilingüe, el informe alternativo de la FLACSO-Ecuador, establece que la DINEIB “cuenta con 2.802 centros educativos en 16 provincias del país y educa a 123.400 estudiantes a través de alrededor de 6.000 profesores. Luego de 18 años de funcionamiento muestra algunas dificultades que deben ser mencionadas. El castellano predomina en la enseñanza dentro del sistema de educación intercultural bilingüe y las lenguas indígenas se utilizan como una lengua auxiliar... No se ha producido material didáctico para profesores y estudiantes en las diversas lenguas indígenas a nivel institucional, con excepción de algunos esfuerzos ... Hay irregularidades en el nombramiento de supervisores, pues se la realizó en bloque ... muchos técnicos coinciden en que el sistema está mal y que se ha convertido en el espacio en donde estudia la población más pobre de los pueblos indígenas.” (Ibidem, pp. 62). Es importante señalar que sobre estas fallas de tipo administrativo, la administración del régimen de Rafael Correa, en el año 2009 determinaría la subordinación de la DINEIB a la estructura administrativa del Ministerio de Educación y Cultura, convirtiéndola en botín político del régimen.

El mismo Informe, también hace referencia al proyecto PRODEPINE del Banco Mundial y retoma los indicadores de cumplimiento y de gestión de este proyecto, sin mencionar una sola vez las críticas que hizo la CONAIE a este proyecto, ni a las estrategias de colonización realizadas al tenor del discurso del “etno-desarrollo” por parte del Banco Mundial. También hace referencia a la Ley de Instituciones Públicas de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, que establece el marco institucional del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), creado en 1998 (ex Conplade-in). También se menciona la representación indígena en las instituciones del Estado, los proyectos de la cooperación internacional para los poderes locales indígenas (proyecto FORMIA, Redes Amigas, FISE, UDENOR, etc.), el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI), etc. En ningún caso se hace una lectura crítica de estos mar-

cos institucionales ni tampoco su referencia al proyecto político global del movimiento indígena.

En resumen, el informe de la FLACSO-Ecuador retoma los temas del multiculturalismo que comprende los derechos colectivos como el reconocimiento hecho por el Estado hacia un sector de la sociedad al que considera vulnerable. Es un informe que se sitúa a contrapunto de aquel de la CONAIE.

## **La visión geopolítica de los Derechos Colectivos: El Observatorio DESC de la Amazonía**

Otro documento importante es el “Informe Regional del Observatorio DESC Amazonía”, editado en diciembre de 2006. Se trata del documento de “Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Región Amazónica de los Países andino-Amazónicos”, que en el caso del Ecuador tuvo como responsables a la Fundación Pachamama, al Frente de Defensa de la Amazonía y el Centro de Derechos Económicos y Sociales.

La ventaja de este documento es que sitúa a los Derechos Humanos en una visión regional y geopolítica. Es el primer documento sobre los Derechos Humanos para los pueblos indígenas que pone en el debate a los proyectos de integración de infraestructura territorial y que están contenidos en los proyectos IIRSA (Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica) que se definiría a inicios de la presente década, en la cumbre presidencial de Río de Janeiro, y con la iniciativa del entonces presidente de Brasil, F. H. Cardoso, en el Plan Colombia y en los Tratados de Libre Comercio.

El Observatorio de los DESC-Amazónica, da un contenido diferente a las denuncias realizadas por la CONAIE al situarlas en una trama de conflictividades regionales y que adscriben a proyectos específicos de extractivismo petrolero, minero y maderero.

A pesar de ser contemporáneos con el Informe alternativo de la FLACSO-Ecuador, este último nunca menciona al IIRSA ni tampoco al Plan Colombia, a pesar de la importancia que han tenido en los últimos años sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En ese sentido, el Observatorio llama la atención sobre una frontera bélica en la que el IIRSA, los tratados de libre comercio y el Plan Colombia en realidad son expresiones de una misma dinámica de violencia, persecución, criminalización y vulnerabilidad de los pueblos indígenas.

El Observatorio DESC Amazonía acordó en julio de 2004, enfocar sus esfuerzos en el monitoreo de tres políticas públicas que a nivel regional amenazan los derechos y el ambiente: las políticas de libre comercio (TLC), las políticas de integración de infraestructura y ocupación del espacio (IIRSA) y la regionalización de la violencia (Plan Colombia-Iniciativa Regional Andina).

También acordó realizar informes nacionales en cada uno de los cinco países incluidos en el Observatorio y un informe regional sobre la situación de los DESC en la Amazonía.

La región amazónica de los países: Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, se ha convertido en un espacio de tensión y conflicto en el que a los procesos de privatización territorial contenido en los acuerdos de libre comercio, de integración de infraestructura (IIRSA), hay que añadir una violencia sistemática, persistente y estructural en contra de sus poblaciones.

En efecto, conforme al Estudio del Observatorio DESC-Amazonía, puede constarse que en la región amazónica han existido una serie de “políticas públicas promotoras de una conquista de los territorios amazónicos, basada en el uso de la violencia directa, institucional y estructural” (Ibid, pp. 9), lo que ha provocado una permanente vulnerabilidad en materia de derechos para quienes habitan esta región.

La consideración de la Amazonía como un territorio libre para los procesos de acumulación de capital, la ha convertido en el escenario de disputas, confrontaciones y violencia. En ese sentido, el observatorio analiza la situación de los derechos humanos en la región bajo la existencia de tres procesos concomitantes y correlacionados:

- El modelo extractivista
- La Violencia estructural
- La colonización permanente

El modelo extractivista basa el “financiamiento de la gestión estatal en esas actividades (extractivas), provocando sobreexplotación de recursos, desatención de los impactos, concentración de los beneficios en pocas manos y violación de los derechos humanos y ambientales” (Ibid, pp. 66). El modelo extractivista presiona sobre los territorios y los integra en una red de mercantilización, comercialización y puesta en valor de los recursos que contienen vinculándolos a los mercados mundiales.

Los territorios asumen, en el modelo extractivista, una dimensión más amplia de la habitual porque comprenden, amén de los recursos minerales metálicos y no metálicos, recursos hídricos, biodiversidad, maderas, conocimiento ancestral e, incluso, genoma humano.

La violencia estructural hace referencia tanto a políticas públicas específicas y en contra de las poblaciones que habitan en la región (pueden ser poblaciones recientes o pueblos y naciones indígenas), como a la violencia hecha en contra de las poblaciones por intereses privados.

Estas políticas públicas se realizan desde los Estados y comprenden una gama que va desde el uso de la violencia bélica en contra de los pueblos, y los pobladores, como es el caso de la guerra civil en Colombia (Plan Colombia), de la repre-

sión política en Perú, hasta los megaproyectos de la iniciativa IIRSA, el Proyecto de Tendido Eléctrico de Venezuela, el Gasoducto principal Bolivia-Brasil, entre otros. En el caso de la violencia no estatal, es de resaltar la violencia de las empresas mineras, petroleras, madereras, farmacéuticas, entre otras, en contra de las comunidades y pueblos indígenas.

La colonización permanente hace mención al hecho de considerar a la Amazonía como un espacio vacío de historia, de memoria cultural, y de construcción territorial ancestral.

Los gobiernos, las empresas y las sociedades, consideran a la Amazonía como un “no man’s land” (tierra de nadie). Como una página en blanco en la cual pueden establecerse cualquier tipo de políticas sin contar con la historia que contiene. A pesar de haberse suscrito una serie de instrumentos internacionales y nacionales de protección a los derechos humanos, derechos colectivos, derechos de pueblos y nacionalidades sobre sus territorios ancestrales, los Estados aún siguen considerando a la Amazonía como un territorio a conquistar y a ser incorporado a la modernidad y al desarrollo.

En el caso del Ecuador, el Informe DESC-Amazonía establece como un foco de tensión a la frontera norte por la coyuntura del Plan Colombia. El Informe DESC-Amazonía establece que “El conflicto colombiano, el narcotráfico y la expansión de las empresas palmicultoras y petroleras complejizan el panorama de la región norte de la Amazonía ecuatoriana que comparte una extensa frontera con Colombia. La frontera afecta los territorios de las nacionalidades indígenas amazónicas Cofán, Siona, Secoya y Kichwa... La vulnerabilidad de la población campesina e indígenas de la frontera ante los impactos del conflicto colombiano, la presencia de grupos ilegales así como las fuerzas armadas estatales de ambos países, afectan los derechos fundamentales de los pobladores, provocando desplazamiento forzado, reclutamiento y amenazas. A esto se suman las fumigaciones con impactos directos sobre la salud, seguridad alimentaria y, en general, el derecho a la paz.” (Ibidem, pp. 21).

El Informe DESC-Amazonía constata la presencia de fuerzas irregulares y armadas vinculadas a las empresas petroleras y que actuarían en correlación con los departamentos de relaciones comunitarias de estas empresas petroleras, de tal manera que las comunidades indígenas se ven sometidas a una doble estrategia de presión por parte de las empresas petroleras: la vía suave de la compra del consentimiento a través de una serie de mecanismos de chantaje y manipulación económica a las comunidades indígenas en las que se manipula la información y la participación de las comunidades; y, la vía dura por medio de sicariato y bandas armadas que realizan actividades de protección a la infraestructura de las compañías petroleras y que despejan el camino de líderes y dirigentes indígenas y comunitarios que obstaculizan las actividades petroleras, por medio de asesinatos selectivos o intimidación. La cobertura del Plan Colombia es el pretexto ideal para la actuación de estos grupos paramilitares a la sombra de las compa-

ñas petroleras (y ahora madereras), con la anuencia y complicidad de las fuerzas armadas del Estado.

El informe establece que esta actuación conjunta entre el ejército ecuatoriano, y los grupos paramilitares, bajo la cobertura del Plan Colombia y la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla colombiana, han determinado en la región que “la degradación del conflicto y la disputa por corredores estratégicos, inciden en el uso de prácticas intimidatorias que buscan instalar el miedo como mecanismo efectivo para el control de la población civil”.

“A su vez éste incide en el silencio, lo que en últimas beneficia a los armados y deja a los civiles en condiciones de desamparo y mayor vulnerabilidad... los dirigentes indígenas han denunciado actos violentos y amenazas. Las amenazas a dirigentes kichwas son constantes en las comunidades de Santa Rosa, Yana Amarun y Sumak Pamba. Se han denunciado apresamientos ilegales, allanamientos, hostigamiento en comunidades y locales de las organizaciones.” (Ibidem, pp 23). El ejército y la policía o mantienen una indiferencia cómplice con las bandas armadas o, a su vez, hacen de guardia de choque de las empresas petroleras.

Las referencias al IIRSA y su relación con los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades constituyen un hecho referencial en el debate sobre los derechos colectivos. Si bien la CONAIE denunció al IIRSA, ha sido el Observatorio de los DESC-Amazonía quien ha tratado de analizar con mayor profundidad y coherencia los impactos directos del IIRSA sobre los derechos humanos.

El IIRSA es un conjunto de megaproyectos productivistas y extractivistas, y en los cuales se crea una infraestructura de caminos, hidrovías, autopistas, redes ferroviarias, aeropuertos, de una amplitud inédita en la región. El IIRSA cuadricula en una matriz de costo-oportunidad absolutamente todos los territorios de América del Sur, y hace tabula rasa de cualquier consideración jurídica con respecto a los pueblos indígenas, pueblos no contactados (o “pueblos libres”), comunidades campesinas, poblaciones rurales, etc. Todos ellos desaparecerán como pueblos indígenas y se incorporarán como fuerza de trabajo en estos megaproyectos. En ese sentido, el IIRSA es la amenaza más importante y más vasta, desde la conquista española del siglo XVI.

El IIRSA ha definido corredores multimodales en los cuales constan proyectos extractivistas (hidrocarburos, minería en gran escala y a cielo abierto, centrales hidroeléctricas, monocultivos, industrialización de biocombustibles, cultivos de alimentos genéticamente modificados (o transgénicos), biopiratería, etc.), proyectos de convergencia normativa a través de acuerdos o tratados de libre comercio, proyectos de conectividad, etc.

El IIRSA contempla la transformación de las poblaciones indígenas en fuente de trabajo barata y abundante para los megaproyectos existentes. Hasta el momento, la cartera de megaproyectos consta de más de 350 proyectos con necesidades de financiamiento de varios miles de millones de dólares.

En el caso del Ecuador, el IIRSA contempla la yuxtaposición del país sobre dos ejes multimodales: el Eje Andino y el Eje Amazónico. Al momento se está trabajando en dos megaproyectos correspondientes a cada eje: el acceso a la hidrovía Putumayo, y el eje Manta-Manaos y acceso a la Hidrovía del Napo. En el primer caso están en peligro los pueblos Siona, Secoya y Kichwas, mientras que en el segundo caso están amenazados los pueblos waos y, en especial, los pueblos Tagaeri y Taromenane por cuanto la hidrovía del Napo pasa por el corazón de la zona Intangible. El Observatorio de los DESC-Amazónica es el primero de todos los informes que reflexionan sobre el IIRSA y sus proyectos al trasluz de los derechos humanos.

IIRSA, Plan Colombia, extractivismo, neoliberalismo, tratados de libre comercio, pobreza, iniquidad, exclusión, persecución, discriminación, racismo, son señales de que independientemente de los derechos colectivos hay una trama de conflictividades que ponen en segundo lugar cualquier consideración jurídica con respecto a los derechos colectivos de los pueblos y las nacionalidades indígenas.

Como lo expresa la CONAIE en su Informe de 2006, “el Ecuador ha ratificado los instrumentos internacionales en materia de promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades indígenas e, incluso, existe una institucionalidad estatal que tiene el mandato de diseñar normas y políticas públicas que viabilicen su aplicación. Sin embargo, tal como lo hemos mostrado, los indicadores de calidad de vida ratifican la discriminación racial y estructural y la nula voluntad política del Estado para cambiar esta realidad en un marco de igualdad de derechos. Derechos que se viven y se recrean en específicas relaciones jurídicas, culturales, de cosmovisión, de poder, de economía, de territorialidad, de espiritualidad, de conocimientos, de relación con la tierra...” (Conaie, op. cit., pp 11).

En efecto, luego de la ratificación de los derechos colectivos en 1998 y su aprobación Constitucional, los pueblos indígenas están peor que antes, lo que plantea una paradoja y una contradicción, porque se corre el riesgo de relativizar y banalizar los derechos humanos. Empero de ello, es imprescindible cuestionarse el porqué de esta situación en la que la juridicidad de los derechos humanos no alcanza para proteger a los pueblos y nacionalidades indígenas, y responderse de tal manera que se pueda dar consistencia práctica e histórica a estos derechos.

Una aproximación para responder a la cuestión del porqué la vigencia de los derechos colectivos en vez de fortalecer al movimiento indígena, que más bien se debilitó, está en una interpretación política y teórica de los derechos colectivos.

Hemos visto que los informes sobre la situación de los derechos colectivos hacen referencia a indicadores específicos y a fenómenos globales. Empero de ello, es necesario realizar una lectura política de los derechos colectivos que hasta el momento no ha sido realizada.

Salvo por los pronunciamientos de la CONAIE, que están hechos al calor de la coyuntura y que han sido utilizados como “instrumentos de combate” para la

defensa de sus derechos, no existe una evaluación de los derechos colectivos desde una visión política, a pesar del hecho de que el movimiento indígena ecuatoriano es uno de los actores políticos más importantes y que ha realizado una propuesta política específica en su proyecto histórico político del Estado Plurinacional.

Es necesario, entonces, esbozar los contornos de lo que sería una interpretación política-histórica de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y del Estado Plurinacional. Solamente desde esa lectura puede entenderse el proyecto Constitucional de 1998, la propuesta de Constitución de la CONAIE de 2007, y la nueva Constitución ecuatoriana

### **Identificando los impasses**

En estos tres documentos que intentan evaluar la situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pueden notarse ciertos aspectos de interpretación sobre el mismo fenómeno que llaman la atención.

El primero de ellos es el hecho de que el Informe alternativo de FLACSO-Ecuador, así como el Observatorio de los DESC-Amazonía no hacen mención en ninguna parte al proyecto histórico del movimiento indígena del Estado Plurinacional. En el informe de la CONAIE, la plurinacionalidad del Estado es el eje central sobre el que se articulan tanto las denuncias sobre la violación a los derechos colectivos cuanto las recomendaciones que se hacen al Estado.

No se trata de una diferencia metodológica o de criterios sino de una cuestión de fondo, y es la forma por la cual se conciben los derechos colectivos y los pueblos indígenas. Para el Informe Alternativo de la FLACSO-Ecuador, así como para el Observatorio DESC-Amazonía, los derechos colectivos son una extensión de los derechos humanos hacia una población determinada y a la cual el Estado debe proteger, garantizar y velar por el cumplimiento y aplicación efectiva de estos derechos. Se trata de una visión estática de los derechos colectivos y que se relaciona con una visión multiculturalista del derecho, en el cual el Estado reconoce los derechos de las minorías (o de las mayorías) pero su formato político permanece inalterable.

Es por esta razón que la primera aproximación para evaluar la situación de los derechos colectivos es a partir de la identificación del objeto de estudio, y esta identificación se hace con descriptores empírico-analíticos, en la ocurrencia, variables demográficas, variables geográficas, variables económicas y sociales, variables institucionales, etc. Sobre estos descriptores se evalúan los derechos que tienen estas poblaciones determinadas y se hacen las correspondientes observaciones y recomendaciones. En esa estructura metodológica no hay sitio para la plurinacionalidad ni para la interculturalidad a no ser que sea un descriptor em-

pírico-analítico, es decir, que la plurinacionalidad pueda “medirse” y “observarse”.

La CONAIE, por el contrario, tiene una concepción diferente de los derechos colectivos. Para la CONAIE los derechos colectivos son una forma de resistencia activa. Para la CONAIE los derechos colectivos son parte inherente de su propio ser comunitario, así como los derechos humanos son parte inherente del individuo. Sin embargo, para la CONAIE es virtualmente imposible que el Estado garantice la vigencia de los derechos colectivos si previamente ese Estado no cambia sus formatos políticos del modelo vigente.

En otras palabras, el cumplimiento de los derechos colectivos es otra de las formas del cumplimiento de los derechos humanos, pero la forma liberal del Estado hace casi imposible que se garanticen y cumplan los derechos porque en ese formato liberal el Estado está separado de manera radical tanto del reconocimiento a las diferencias que expresan los pueblos indígenas, cuanto de la economía como creación social y comunitaria de la riqueza.

Las críticas al extractivismo, que también pueden verse en el informe alternativo de la FLACSO-Ecuador y en el Observatorio DESC-Amazônia, no son una crítica a algo que esté por fuera del Estado, sino que forma parte de ese mismo Estado. Es decir, el extractivismo es condición de posibilidad de ese Estado.

El Estado ecuatoriano sin los recursos petroleros difícilmente podrá sostener su política económica, su estructura productiva, sus mecanismos de distribución y concentración del ingreso. El Estado va a garantizar la explotación del petróleo de manera independiente de que en las zonas de explotación petrolera existan pueblos con determinados derechos.

Las corporaciones y empresas petroleras, o mineras, o del agro-negocio, van a proceder como si los territorios en los que ellos actúan estuviesen en el vacío. El único caso en el que se ha logrado utilizar los derechos colectivos para frenar la explotación petrolera ha sido el caso de la comunidad indígena de Sarayaku, en la Amazônia ecuatoriana. Sarayaku es la excepción que confirma la regla. Pero incluso en Sarayaku, el Estado siempre estuvo al lado de los intereses de las petroleras, no al lado de las comunidades.

Uno de los miedos o resistencias que se tienen a la hora de asumir la plurinacionalidad o el consentimiento libre, previo e informado, o la autonomía indígena, hace referencia al uso y propiedad de los recursos naturales. El Estado en América Latina, siempre ha estado en función de los intereses de la acumulación del capital, y no hay razones para suponer que la vigencia de los derechos colectivos vayan a impedir que el Estado lleve adelante su política extractivista y productivista en función de los grupos de poder.

De la misma manera que los derechos colectivos se irrespetan, tampoco se cumplen ni se garantizan los derechos humanos básicos, sobre todo aquellos que han sido definidos como “derechos de segunda generación”, vale decir, los derechos económicos y sociales, es por ello que la CONAIE propone una visión más

amplia con respecto a los derechos colectivos, de tal manera que los derechos humanos y colectivos sean indisociables.

La forma por la cual se ha propuesto integrar en una misma visión, voluntad y proceso tanto los derechos humanos cuanto los derechos colectivos y para el conjunto de la población, es la propuesta del Estado Plurinacional. En el informe de la CONAIE se lee que: “cuando en este informe se exprese la Plurinacionalidad, se entenderá que es la organización jurídico-política del Estado cuyas estructuras permiten y estimulan la participación directa de todos los sectores sociales, de los pueblos y nacionalidades existentes dentro de su territorio. Las estructuras del Estado plurinacional buscan principalmente: ruptura democrática con el actual Estado uninacional y la construcción de uno plural que permita la participación de los pueblos indígenas y la sociedad en general en su organización y conducción. Superar las desigualdades económicas como fundamento básico para la superación de la explotación y discriminación.” (CONAIE, op. cit. pp 8).

Como puede verse, para el movimiento indígena el informe sobre derechos colectivos es un momento más en su lucha por la plurinacionalidad, y ésta implica también la convergencia entre la política y la economía. Sin embargo, esta demanda que ha sido básica para el movimiento indígena no es retomada en el informe alternativo de la FLACSO-Ecuador.

En el Observatorio DESC-Amazonía, en cambio se lee lo siguiente: “La respuesta del movimiento indígena ecuatoriano ha sido crear el concepto de Pueblo y Nacionalidad Indígena, conceptos que en sí mismos comprenden la colectividad étnica con una singularidad que tiene derecho a manifestar sus particularidades culturales y ejercer integralmente sus derechos en sus espacios de vida ... Los pueblos amazónicos consideran que sus derechos colectivos solo podrán ser ejercidos en forma plena, en el marco de su autodeterminación territorial”. (Observatorio DESC-Amazonía, op. cit. pp 88). Este concepto de Pueblo al que hace referencia el Observatorio DESC-Amazonía en realidad ha sido retomado por las instituciones internacionales como la OIT y la ONU, al momento de crear los marcos jurídicos para los pueblos indígenas al interior de los Estados-nación. La CONAIE recreó el concepto de “Nacionalidad indígena” y creó la propuesta de la “plurinacionalidad del Estado”.

Demás está indicar que lo que el movimiento indígena no quiere ni un Estado ni una sociedad en la cual ellos puedan “manifestar sus particularidades culturales y ejercer integralmente sus derechos”, porque eso es una forma de reduccionismo que nada tiene que ver con su proyecto histórico. Quien pensó en que los indígenas necesitan espacios para manifestar su cultura fue el multiculturalismo liberal, no los pueblos indígenas. Tampoco pretenden una autonomía sin un cambio de reglas en el Estado. Como puede apreciarse, incluso una organización que supuestamente conoce al movimiento indígena, como es el DESC-Amazonía, no está muy clara del proyecto político del movimiento indígena y de la plurinacionalidad del Estado.



# CAPITULO 2

---

## LOS DERECHOS COLECTIVOS Y EL PROCESO POLITICO DEL MOVIMIENTO INDIGENA

---

Los pueblos y nacionalidades indígenas han sufrido una historia permanente de discriminación y explotación que se refleja en prácticas de racismo y exclusión tanto de la sociedad cuanto del Estado. En efecto, es una constatación de la historia que el Estado Ecuatoriano ha sido construido sobre el racismo, la exclusión y la discriminación. El sistema político ecuatoriano nunca tomó en cuenta ni en consideración a los pueblos indígenas para constituir a la república. En ese sentido, los pueblos indígenas, con su vasta cultura, nunca fueron considerados como parte integrante y fundamental del Estado ecuatoriano y esto se expresa desde sus inicios cuando en el primer texto Constitucional en el que se crea la República se formula lo siguiente:

“Art. 12. Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere:  
1. Ser casado, o mayor de veintidós años; 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico o jornalero. 3. Saber leer y escribir”.

Como puede verse, la condición de ciudadanía es censitaria y establece requisitos que de alguna manera subsistirán hasta la Constitución de 1998. Sin embargo, el tratamiento dado a las poblaciones indígenas, es revelador:

“Art. 68. Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad a favor de esta clase inocente, abyecta y miserable”.

Los indígenas son la clase “inocente, abyecta y miserable” a la cual hay que civilizar, modernizar o, más recientemente, desarrollar. El Estado que se crea es un proyecto político que asume en su ser la destrucción de las diferencias que atraviesan a la sociedad, porque no puede comprender esas diferencias, porque tiene que adscribirlas a su propio proyecto. Es un Estado que siempre mirará a los indígenas desde una posición de superioridad civilizatoria, que siempre querrá integrarlos a sus propias coordenadas de civilización.

Puede, por tanto, observarse que la creación de una república moderna y bajo los criterios de ciudadanía, en un contexto de una sociedad no-moderna y casi sin ciudadanos (los indígenas que constituían la mayoría absoluta de la población no eran ciudadanos), plantea problemas en la conformación del Estado, del sistema político y del sistema jurídico. La república nace determinada por la exclusión y las fronteras censitarias, bajo un esquema de administración étnica sustentado en el racismo y la discriminación, y con un claro proyecto político de eliminación de las diferencias.

Es por ello que los sistemas educativos, por ejemplo, no contemplan el conocimiento y la divulgación de la diversidad cultural del país, de hecho, los pueblos indígenas estarían prácticamente fuera del sistema educativo hasta casi fines del siglo XX. Hasta no hace muchos años, las prácticas ancestrales de medicina de los pueblos indígenas estaban prohibidas por la ley.

De otra parte, el sistema jurídico vigente no contemplaba las instituciones jurídicas ancestrales de los pueblos indígenas y se imponían sin consideraciones a las formas diferentes de administrar justicia por parte de los pueblos y nacionalidades. Las oprobiosas prácticas de racismo nunca fueron penalizadas. El sistema político, hasta el presente, no ha reconocido ninguna de las instituciones políticas de los pueblos indígenas, como por ejemplo el diálogo comunitario y el consenso para la toma de decisiones, la minga o trabajo comunitario, etc. Las políticas públicas por lo general han estado impregnadas de paternalismo, asistencialismo y clientelismo cuando se trata de los pueblos indígenas.

Los pueblos indígenas han sido considerados como objetos de intervención con vías a “modernizarlos” e integrarlos en los patrones occidentales de consumo y de vivencia. En ese sentido, incluso cierta cooperación al desarrollo ha visto a los pueblos indígenas como un desafío para integrarlos a la modernidad sin respetar su identidad cultural. Es ello lo que se establece en el Informe de la CONAIE cuando se establece que: “la máxima de *igualdad* ha sido utilizada por el Estado y los agentes corporativos como pretexto para el diseño y aplicación de políticas conducentes a la ruralización del indígena y/o su campesinización cuando no su exterminio bajo supuestos de *desarrollo*.” (Conaie, op. cit. pp 11, cursivas el original)

Es en virtud de ello, que en el caso del Ecuador, es necesario situar la discusión, debate, disputa, confrontación a propósito de los derechos humanos y los derechos colectivos, tanto de los sujetos individuales cuanto de los sujetos comunitarios, al interior de una raíz política definida por un Estado que se ha caracterizado por ser excluyente, patrimonial y paternalista.

Esa raíz política debe situarse en una perspectiva de largo plazo cuya referencialidad más inmediata está en la serie de transformaciones jurídicas e institucionales que se dieron en el año de 1979 y que posibilitaron el retorno a la democracia en el Ecuador. En ese año, se aprobó el texto Constitucional con el cual se hizo

posible la transición a la democracia, y que estructuró al sistema político, que se mantuvo vigente hasta su renovación en el proceso Constitucional de 2008.

El movimiento indígena, ante esta situación de discriminación y exclusión, propuso en 1990 el Estado Plurinacional como una alternativa para superar las condiciones de exclusión, discriminación y racismo del Estado Ecuatoriano. La propuesta de Plurinacionalidad del Estado, comprendía una serie de derechos especiales para los pueblos y naciones indígenas al interior de cambios profundos en el sistema de representación político, en el sistema económico de producción y distribución, en el sistema jurídico y de administración de justicia y en el conjunto de las políticas públicas; esta propuesta de Estado Plurinacional se realiza en consideración de que los patrones culturales de la modernidad, amenazaban la pervivencia cultural de los pueblos y naciones indígenas en todo el mundo.

En ese contexto, el Estado Plurinacional recogía las propuestas realizadas en años anteriores por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que definió un conjunto de derechos específicos para los pueblos indígenas conocido como Convenio 169. A este conjunto de derechos y marcos jurídicos que piensan en términos de “pueblos” y no en individuos, se los conoce con el nombre de *derechos colectivos*.

Esta definición nueva rompe con el paradigma tradicional de los derechos fundamentales, que siempre consideraron a un ciudadano como un individuo aislado de su comunidad o pueblo y de sus relaciones culturales. Los *derechos colectivos* representan un avance en materia de derechos fundamentales porque reconoce a los individuos como portadores de derechos fundamentales y a los pueblos les reconocen y garantiza la vigencia de su cultura, de su territorio, de sus instituciones. De hecho, han sido incluso denominados como “derechos de tercera generación” en virtud de que amplían la esfera de los derechos y reconocen un sujeto especial de derechos fundamentales: el sujeto comunitario expresado en los pueblos y nacionalidades.

Ahora bien, en 1995, el sistema de Naciones Unidas, declaró el Decenio de los Pueblos Indígenas (1995-2004), como una forma de sensibilizar a los Estados para que adopten una serie de instrumentos jurídicos que protejan las condiciones de vida y de cultura de los pueblos y nacionalidades indígenas. En esta misma década de los años noventa, el movimiento indígena ecuatoriano se convirtió en un importante actor político.

En consecuencia, en 1992, llevó adelante una marcha desde los territorios de la Amazonía hasta la capital de la república, y denunció las celebraciones del quinto centenario de la conquista, que la presentaban como encuentro entre dos mundos, como la continuación del saqueo y el colonialismo.

En 1994, el movimiento indígena protagonizó un levantamiento para impedir la aprobación de la Ley de Desarrollo Agrario, que implicaba la privatización de las tierras comunales. En 1996, conforma el movimiento político Pachakutik, para

presionar al sistema político ecuatoriano para que incorpore en el debate político la agenda de la plurinacionalidad del Estado y los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

En 1997 el movimiento indígena se moviliza para pedir la convocatoria de una Asamblea Constituyente que declare al Ecuador como Estado Plurinacional. En 1998, se instala esta Asamblea Constituyente, pero no declara al Ecuador como Estado Plurinacional, sino que solamente reconoce el carácter multiétnico y pluricultural del Estado ecuatoriano. Sin embargo, en ese mismo año, el movimiento indígena logra la ratificación por parte del Congreso Nacional del Convenio 169 de la OIT, y, por tanto, logró la incorporación, por vez primera, en la historia del Ecuador y de los derechos colectivos.

La aprobación de los derechos colectivos en el texto Constitucional de 1998, no fue una concesión del sistema político ecuatoriano, sino que se produjo por la movilización y la fuerza política del movimiento indígena. Sin embargo, se produce la paradoja de que los derechos colectivos declarados en la Constitución de 1998, no generaban un sistema de garantías y aplicación de los mismos y se inscribían en un texto Constitucional abiertamente neoliberal. Es decir, la Constitución de 1998 recogía los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Art. 84), pero no generaba ningún mecanismo institucional ni de políticas públicas que permitan la real vigencia, aplicación y garantía de los derechos colectivos, y al mismo tiempo articulaba las condiciones jurídicas para la privatización del Estado, de los territorios y de los recursos naturales. El texto Constitucional de 1998 evidencia que para el Estado liberal, la vía de los derechos no se cruza para nada con el sistema político ni con el modelo económico. Son vías paralelas que no se encuentran jamás, de ahí que pueda convenir en la adopción de derechos de diverso tipo pero que no interfieren en la administración del poder que consta en el sistema político, ni en las condiciones de producción y distribución que se establecen en el modelo económico.

De ahí que si bien la creación de algunos marcos institucionales, como es el caso del CODENPE (antes CONPLADE-IN), pueden inscribirse al interior de los derechos colectivos enunciados en la Constitución de 1998, también es de indicar que la distancia entre el reconocimiento jurídico de los derechos colectivos y la inexistencia de marcos institucionales para su real aplicación, porque la esfera de los derechos no está conectada con la definición del poder político y económico, determinó que los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades quedaron como enunciados de derechos, pero que no generaban todas las responsabilidades que debía asumir el Estado para con su cumplimiento y aplicación. En otros términos, es muy difícil que un Estado como el ecuatoriano, que ha sustentado sus mecanismos de explotación económica y dominación política en el racismo y la colonialidad, cambie de un momento a otro solamente porque la Constitución haya dictaminado un conjunto de derechos colectivos. Lo que las estructuras de

poder político y económico van a efectivamente hacer es acatar la disposición constitucional y, al mismo tiempo, incumplirla.

Es por ello que hay que situar los derechos colectivos al interior de una trama de luchas, resistencias y confrontación que rebasa el ámbito liberal de los derechos y que otorga a estos mismos derechos colectivos una dimensión diferente. Esto puede ser apreciado en la coyuntura de 1998 y 1999, cuando el movimiento indígena se movilizó no por los derechos colectivos sino en contra del modelo neoliberal. El momento en el que el movimiento indígena asume una agenda política nacional y disputa el sentido de la economía y de la política, puede convertirse en un interlocutor real y alterar de manera significativa las relaciones de poder. En esa coyuntura, la exigencia de los derechos colectivos va a dar un soporte adicional a su capacidad de interlocución política.

En efecto, en 1998 y 1999, la crisis financiera y monetaria que implicó incluso la pérdida de la moneda y la dolarización oficial de la economía, acotaron las posibilidades del texto Constitucional aprobado en 1998. En otras palabras, este texto Constitucional ni siquiera pudo ayudar a resolver la crisis económica, y el conjunto de derechos enunciados en esta Constitución, se quedaron sin ninguna posibilidad de que se apliquen y se garanticen, porque el Estado ecuatoriano, manejado directamente por las elites económicas, se dedicó más bien a apoyar a los bancos y financieras que quebraron, que a generar políticas públicas que permitan la vigencia y garantía, no solo de los derechos colectivos, sino de todos los derechos en general.

Esta coyuntura económica implicó que el texto Constitucional de 1998, en materia de derechos, prácticamente quede en el vacío. Esto pudo advertirse por la profunda crisis política e institucional que siguió a la crisis económica. Los gobiernos que se sucedieron empezaron a gobernar adecuando la legitimidad a las condiciones políticas de su propia gobernabilidad. En ese sentido, estos regímenes empezaron a utilizar la legislación secundaria para enmendar, corregir y adaptar el texto Constitucional de tal manera que les permita salvar al modelo neoliberal.

Hay una serie de leyes aprobadas que están en contradicción directa con la Constitución, pero que eran necesarias para asegurar la gobernabilidad de esos regímenes. En ese sentido pueden señalarse leyes como la Ley para la transformación económica (Trole 1), la Ley de Participación popular y privatizaciones (Trole 2), la Ley Orgánica de Responsabilidad Fiscal (LOREYTF), entre otras. Estas nuevas leyes atentaban directamente en contra de los derechos fundamentales y derechos colectivos establecidos en la Constitución de 1998, sin embargo fueron aprobadas, lo que demuestra el pragmatismo del poder: entre el derecho y el modelo, el poder escoge a este último. Esta decisión va a tener un costo muy alto para el sistema político que terminó quemando las naves de su propia gobernabilidad. Durante la crisis financiera y monetaria de 1999, se evidenció que las leyes y disposiciones constitucionales estaban hechas para garantizar y proteger

las relaciones de poder. El movimiento indígena lo comprendió bastante bien en esa coyuntura porque sus movilizaciones iban directo al corazón del problema: la acumulación del capital bajo el contexto del modelo neoliberal.

Esta distancia entre la Constitución, las leyes secundarias, y las políticas públicas, agravaron la crisis política e institucional, y la convirtieron en una crisis de representación, es decir, el conjunto de la población consideraba que era todo el sistema político el responsable de la crisis y que, por tanto, la resolución de esta crisis pasaba por la renovación del sistema político. Empero, ese sistema político estaba determinado en el texto Constitucional de 1998, que establecía las normas, procedimientos y mecanismos de la participación política y de las instituciones del Estado. De ahí que la resolución de esta crisis de representación pase por la necesidad de aprobar un nuevo texto Constitucional que determine un nuevo juego de reglas y procedimientos para el sistema político ecuatoriano, proceso que se llevará adelante en el año 2008.

No obstante, se trata más de un juego de espejos que no van a alterar en absoluto las relaciones de poder y sus formas de imposición. Los derechos, como la democracia, no son cascarones vacíos sino expresiones políticas en las cuales se manifiestan y codifican un conjunto de relaciones de poder y de resistencias al poder. Es necesario, por consiguiente, reflexionar sobre esos contenidos externos a la democracia y a los derechos y que les otorgan sus posibilidades reales de aplicación y vigencia, vale decir, el modelo neoliberal de acumulación de capital.

### **Democracia liberal y movimiento indígena: historia de un desencuentro**

El Ecuador empieza su recorrido por la democracia liberal-representativa en 1979, en una situación extrema que se caracteriza por la crisis de la deuda externa de 1983, y la continua y persistente adopción de medidas económicas de ajuste macrofiscal a través de sendas Cartas de Intención con el FMI, que va desde 1983 hasta 2003 cuando se suscribió la última Carta de Intención con el FMI.

La crisis económica provoca una fractura entre el sistema político y la economía. Mientras el sistema político consolida las instituciones democráticas desde una dimensión puramente operacional e instrumental, la economía transita por todas las modalidades del ajuste neoliberal que provocan pobreza, concentración del ingreso, privatizaciones, y conflictividad social. Esta dicotomía entre política y economía van a caracterizar el ciclo político-económico de treinta años que empieza en 1979 y termina en el año 2008.

En este ciclo político, el movimiento indígena ecuatoriano asume un rol protagónico porque se mueve tanto en el espacio del sistema político cuanto en la resistencia social al ajuste neoliberal del FMI. Esta capacidad de actuar de mane-

ra simultánea en ambos espacios, lo convierten en uno de los sujetos políticos más importantes del Ecuador, porque se trata de una actuación que se estructura de manera coherente, coordinada y estructurada en los espacios de la política y de la economía. En todo este proceso político la recurrencia a la retórica de los derechos colectivos fue más bien circunstancial y complementaria, es decir, en esta coyuntura el movimiento indígena comprendió que los derechos colectivos y los derechos humanos solamente tienen sentido y vigencia cuando son puestos en una perspectiva de lucha política y cuando esa lucha política disputa y confronta el sentido de la acumulación del capital. Fue esta comprensión política la que permitió que el movimiento indígena se convierta en sujeto político. Pero el movimiento indígena arribó a la conclusión de que los derechos colectivos debían formar parte de una perspectiva más larga gracias a su visión y a su proyecto de descolonizar la política y el Estado por la vía de la plurinacionalidad del Estado.

En efecto, el movimiento indígena puede imbricarse en las dinámicas políticas y económicas, en virtud de su propuesta de “Estado Plurinacional”, que plantea serios cuestionamientos tanto a la forma excluyente por la cual se constituyen los Estados-nación, es decir, como unidades políticas que se legitiman desde la exclusión de los otros sujetos diferentes, hasta la crítica substancial al sistema económico; mas, al mismo tiempo que plantea una crítica a la política y a la economía, el discurso del “Estado Plurinacional”, se convierte también en un horizonte de acción al largo plazo que permite situar las alternativas al mismo nivel que las críticas.

En esta compleja imbricación de movilización social, discursos alternativos, sistemas políticos y económicos excluyentes marcados por el neoliberalismo, se produce la lucha del movimiento indígena por el reconocimiento a sus derechos humanos y derechos colectivos al tenor de su proyecto histórico del Estado Plurinacional, pero como una dinámica complementaria. El movimiento indígena nunca priorizó en su agenda política los derechos colectivos, sino los temas nacionales. Quizá la mejor expresión de esa representación nacional sea su consigna de la movilización del año 2000: “nada solo para los indios”. Mientras el movimiento indígena subordina su visión de derechos colectivos a un proceso de más largo aliento y de mayor proyección social y nacional, su rol político y su legitimidad serán enormes. En su recorrido histórico, los momentos más importantes fueron aquellos en los cuales el movimiento indígena se alejó de las reivindicaciones puntuales de sus derechos colectivos y asumió un rol de interlocución nacional.

Este proceso político tendrá algunos momentos importantes, por ejemplo: i) las movilizaciones sociales de 1995-1996 que determinaron la entrada del movimiento indígena en el sistema político, por intermedio del partido político Pachakutik; ii) las movilizaciones que presionaron por la convocatoria a la Asamblea Constitucional de 1998, la ratificación por parte del Congreso Nacional del

Convenio 169 de la OIT, y la proclamación, por vez primera en el Ecuador, de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, como derechos constitucionales; iii) las movilizaciones sociales que fueron determinantes para la salida del gobierno del ex Presidente Jamil Mahuad, en enero del año 2000; y, la presión social para la convocatoria a una Asamblea Constituyente en el año 2006, que finalmente da contenidos y sustentos políticos a la conformación de la Asamblea Constituyente de 2008.

Es este recorrido histórico el que otorga coherencia y condiciones de posibilidad política, histórica y social a la vigencia y aplicación de los derechos humanos y derechos colectivos de los pueblos indígenas como parte de un proceso de mayor aliento en donde lo fundamental es cambiar la política, la economía y el Estado. Es decir, no puede comprenderse el proceso de derechos colectivos desligado de la trayectoria política del conjunto del movimiento indígena, de su propuesta de Estado Plurinacional, y no puede asumirse esa trayectoria sin referenciarla a un contexto más general en donde consta su resistencia y confrontación a un sistema político excluyente y un modelo económico neoliberal concentrador del ingreso.

Es desde esta visión política que se remite a la construcción de un nuevo Estado y sociedad, que se deben comprender a los derechos colectivos y derechos humanos fundamentales de los pueblos y nacionalidades indígenas, a fin de apreciar de qué manera el movimiento indígena fue construyendo sus propuestas y sus movilizaciones en función de un proyecto histórico en el cual los derechos rebasen el formato liberal y se pueda reunir nuevamente a la política con la economía y con la ética. En otras palabras, los derechos colectivos son un momento más de las luchas por dar contenidos a la democracia ecuatoriana a partir de su visión de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural.

Ahora bien, existe una significativa ruptura en la trayectoria política del movimiento indígena cuando cambia el sentido de su proyecto de transformación social e histórica por su lucha exclusiva por los derechos colectivos. Este cambio se produce en la coyuntura de 2007-2009 y expresa el momento de mayor debilidad y fragilidad política del movimiento indígena. En esta coyuntura, el movimiento indígena considera prioritaria la lucha y la defensa de sus derechos y se involucra en las disputas liberales de los contenidos de los derechos, de las leyes secundarias, y de las instituciones del Estado. El momento en el que el movimiento indígena cede a la tentación de la democracia liberal entra en una fase crítica. La lucha por los derechos colectivos, sin la lucha política en contra del Estado liberal y el modelo económico de acumulación de capital, debilitan al movimiento indígena y reducen incluso el ámbito de sus propios derechos.

El proceso más significativo a este tenor es la Asamblea Constituyente de 2008, en el cual se expresa ese momento de debilidad del movimiento indígena cuando cede a la tentación del derecho liberal y piensa que los derechos sin movilización pueden protegerlo del Estado liberal y de la acumulación del capital.

En esta coyuntura, el movimiento indígena se involucra de manera directa con un proceso político que nace desde las clases medias resentidas con el sistema político, sobre todo luego de la crisis financiera y monetaria de 1999. Esas clases medias perderían la confianza con las instituciones políticas y económicas y demandan una salida tajante al sistema político.

El movimiento indígena se mezcla con esas propuestas radicales de las clases medias y confunde esa radicalidad que demandaban cambios profundos al sistema político pero no al Estado ni a la economía, con su propia radicalidad. Esas clases medias quieren cambios políticos de forma pero no económicos y de fondo. Se sienten garantizadas y protegidas por el sistema de dolarización de la economía. Están dispuestas a aceptar cierto nivel de radicalidad en el sistema político, pero ninguna radicalidad en la economía. Reclaman una mayor presencia del Estado que había sido dramáticamente disminuido durante el proceso de privatización y ajuste neoliberal, pero un Estado “ciudadano” y liberal. Este proceso político al cual se vincula el movimiento indígena en una posición subordinada, va a transformar efectivamente el sistema político bajo los criterios de “ciudadanía” y participación ciudadana.

Ahora bien, nada más alejado del proyecto histórico del Estado Plurinacional del movimiento indígena que esta noción de “ciudadanía”, porque retrotrae el debate político a los términos de un liberalismo decimonónico. La apelación a la ciudadanía significa un profundo retroceso político en la historia reciente del Ecuador, y en donde el movimiento indígena había posicionado temas claves como la plurinacionalidad del Estado, los sujetos comunitarios, los pueblos libres, el etnocidio como muerte a las diferencias, el buen vivir (*sumak kawsay*) como alternativa al desarrollismo, el diálogo como hermenéutica política, etc. La recuperación de esta visión de ciudadanía para convocar y movilizar a las clases medias en la refundación del sistema político ecuatoriano, deja fuera de juego al movimiento indígena, quien ahora es acusado por esas clases medias de corporativismo y patrimonialismo estatal.

Sin embargo, al mismo tiempo que el movimiento indígena es puesto al margen de las decisiones y los debates claves de este proceso de refundación del sistema político, también es cooptado y entra a participar en este proceso pero seriamente debilitado y sin ostentar el rol de interlocutor y de sujeto político nacional. En este periodo de la coyuntura, el movimiento indígena es convidado de piedra del banquete de la ciudadanía que está jugando a la revolución. Las propuestas de crítica radical al Estado y al modelo económico realizadas por el movimiento indígena, han sido desechadas por este proceso y por estas clases medias, bajo la cobertura de que la participación ciudadana no permite las prácticas de corporativismo.

El proceso de cooptación a la Asamblea Constituyente de 2008 y al proceso de “revolución ciudadana”, se efectúa gracias a los derechos colectivos. Mientras que en el proceso de 1998 los derechos colectivos representaban una fuerza del

movimiento indígena y una capacidad de interpelación al sistema político, en la coyuntura de 2008 los derechos colectivos son la forma de disciplinar y encausar al movimiento indígena en los rieles del derecho liberal y el Estado moderno. Los derechos colectivos aparecen como una concesión de estas clases medias radicalizadas y en proceso de refundación del sistema político. Este proceso de cooptación y disciplinamiento al movimiento indígena se completa cuando estos sectores medios acogen una buena parte de las demandas del movimiento indígena no como posibilidades reales de cambio del Estado y de la sociedad, sino como una retórica legitimante de su “revolución ciudadana”.

Es en virtud de ello que se produce la incorporación de una serie de elementos del proyecto histórico del movimiento indígena, como la noción del buen vivir (sumak kawsay), la “plurinacionalidad e interculturalidad”, y en donde se ratifican una serie de derechos colectivos que ya constaban en la Constitución de 1998. Pero la incorporación de estos derechos y conceptos no alteran para nada la construcción del nuevo sistema político y del modelo económico de acumulación de capital. Es por ello, que este nuevo texto Constitucional es regresivo en materia de derechos. No por su enunciación sino por el proceso que representan. Ese proceso marca la debilidad del proyecto histórico del movimiento indígena y esa debilidad se expresa, precisamente, en un contexto jurídico regresivo, atentatorio y discriminador. La Constitución de 2008 expresa la mayor derrota al proyecto histórico del movimiento indígena, justamente por haber considerado que los derechos colectivos y derechos humanos pueden ser desligados de la lucha política y la resistencia social que los caracterizó.

Sin embargo, el proceso de la Asamblea Constituyente del año 2008, no está a tono con los tiempos históricos del movimiento indígena a nivel continental y regional. En efecto, mientras que en 1998, la ratificación del Convenio 169 y el reconocimiento constitucional a los derechos colectivos, se situaban en la vanguardia de la lucha por los derechos colectivos en el ámbito internacional, una década después, el movimiento indígena como actor regional y mundial, había logrado una presión política importante sobre organismos internacionales como las Naciones Unidas, la Corte Interamericana, e incluso el Tribunal Penal Internacional y el Estatuto de Roma, para que se produzcan importantes avances en materia de reconocimiento, vigencia y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y, por tanto, los derechos sobre el territorio, el agua, los recursos naturales, y la participación política propia. Esta presión de los movimientos indígenas tiene su mayor expresión en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la ONU el mes de septiembre de 2007.

En esta declaración de las Naciones Unidas se avanza en algunos instrumentos claves como el derecho al consentimiento libre, previo e informado; el derecho a los territorios ancestrales; el derecho a los recursos naturales, a sus propias instituciones políticas, etc. Es decir, la legislación internacional se convierte en el

espacio de disputa y avance en la formulación de derechos colectivos, en una estrategia global del movimiento indígena que convierte a los derechos colectivos en una frontera de lucha política por cambiar el formato del Estado liberal.

Esta contradicción entre una avanzada legislación internacional en materia de derechos colectivos y un retroceso en esta misma materia, puede evidenciarse en el caso ecuatoriano y en la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente de 2008. Allí constan las paradojas de un movimiento indígena que apoyó el proceso de ratificación del texto Constitucional de 2008, cuando esta Carta Constitucional se presentaba más como un retroceso que como un avance en materia de derechos de los pueblos indígenas. La posición de apoyo del movimiento indígena a la Constitución de 2008 era parte de un cálculo político de ponerse en línea con la refundación del sistema político realizado por las clases medias. En ese cálculo, era preferible estar con la corriente que en su contra. Se trató de una decisión que profundizó más la crisis del movimiento indígena y cedió los espacios políticos ganados por el movimiento indígena al Estado y al nuevo sistema político. Es por ello que el movimiento indígena tiene poca capacidad de respuesta cuando empiezan a emerger las necesidades de la acumulación del capital en la minería, el agua, los biocombustibles, la biodiversidad, etc., y cuando comprende que el nuevo texto Constitucional que contó con su apoyo entusiasta para su aprobación es una trampa mortal.

## **Derechos Colectivos: una reflexión necesaria**

La noción de “derechos colectivos” forma parte del discurso liberal de los derechos y del Estado, en un contexto en el que las reflexiones sobre el multiculturalismo de los Estados y la pluralidad jurídica reconocen la existencia de sujetos jurídico-políticos portadores de derechos que les son propios e inherentes. El movimiento indígena de varios países, ha convertido a estos derechos colectivos en una plataforma de lucha política por el reconocimiento a su cultura, la visibilidad de sus formas de vida y su derecho a la resistencia. Los derechos colectivos han formado parte de las discusiones, debates y propuestas del Sistema de Naciones Unidas, que ha sido el espacio hacia el cual las organizaciones indígenas han llevado sus propuestas y demandas. Los derechos colectivos, fueron asumidos en primera instancia por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que propuso la versión más avanzada de los derechos colectivos en el instrumento internacional conocido como Convenio 169. A partir de entonces ha habido una importante reflexión a propósito de los derechos de los pueblos y nacionalidades, pero siempre inscritas en las coordenadas categoriales del pensamiento liberal. Hasta el momento, no existen reflexiones a propósito de los derechos colectivos que se desmarquen de la concepción liberal del Estado y de la sociedad. Siempre que se

conjuga la lógica de los derechos colectivos se están haciendo concesiones al marco teórico del liberalismo.

Esta apreciación es pertinente porque da cuenta de que los derechos colectivos tienen límites y posibilidades que no dependen de ellos sino de la trama liberal en la que están inscritos. No se puede pedir más a los derechos colectivos que lo que ellos mismo enuncian. Los derechos colectivos no van a alterar los patrones racistas de comportamiento ni los dispositivos de dominación étnica que han sido desarrollados desde el poder, pero pueden ser mecanismos de apoyo a la resistencia y lucha indígena. El movimiento indígena tuvo esto muy claro cuando inscribió a los derechos colectivos como parte de una agenda más global que contemplaba reformas profundas al Estado y a la economía.

Los derechos colectivos hacen referencia al hecho de que, en una sociedad, existen otras formas de ciudadanía a las visiones tradicionales que sitúan la ciudadanía en la condición de individualidad. La noción más tradicional de ciudadanía expresa el derecho de una persona individual en la constitución de un Estado-nación; su condición de ciudadanía implica el reconocimiento a su libertad personal, a su capacidad de tomar decisiones de manera autónoma, y a que es poseedor de un estatuto de soberanía sobre sí mismo y que se ratifica en la existencia de sus derechos políticos. Gracias a su condición de ciudadano, una persona puede participar en el sistema político de su país y, a través de éste, en el Estado moderno.

La condición de ciudadanía individual expresa un reconocimiento previo de derechos de carácter fundamental, que han sido denominados como “derechos humanos”. Entre estos derechos humanos constan el derecho a la vida, el derecho a la libertad, el derecho a la libertad de expresión, el derecho al trabajo, el derecho a la propiedad, entre otros. Este conjunto de derechos se consideran fundamentales e inviolables, y los Estados liberales están obligados a respetarlos y a vigilar su plena vigencia y aplicación. Entonces, ser ciudadano, en los términos tradicionales de la teoría liberal del Estado, implica el acceso a la esfera de la política y, por tanto, al Estado liberal, al tiempo que reconoce que el ciudadano tiene derechos humanos fundamentales que le son inherentes.

Por su parte los derechos colectivos expresan la existencia de otra forma de ciudadanía, es decir, la ciudadanía colectiva. Se trata de un desafío al derecho liberal clásico y a la teoría política moderna que siempre se había definido y estructurado desde una visión de ciudadanos individualizados. Para la teoría liberal clásica, una persona individual posee, por definición, derechos fundamentales, entre ellos el derecho a la vida y a la libertad (son los denominados derechos naturales o “iusnaturalismo”), y en virtud de ello puede participar en el sistema político de su Estado-nación bajo la condición de ciudadano. Esta posición de que el ser humano tiene derechos por el solo hecho de existir es conocida al interior de la teoría liberal como “universalismo abstracto”.

Asumir que un conjunto de personas, además de sus derechos humanos fundamentales, tengan otro tipo de derechos fundamentales y que se sostienen justamente en su pertenencia cultural, ha significado uno de los cambios más importantes de los últimos años en la teoría liberal de los derechos, porque tensiona el universalismo abstracto del individuo del liberalismo con las particularidades concretas de los pueblos indígenas. El discurso liberal tiene que dar una salida a esa tensión, caso contrario corre el riesgo de ser rebasado por los hechos y por los procesos políticos llevados adelante por los movimientos indígenas del mundo, y porque da cuenta de que las particularidades que definen a una comunidad determinada puede convertirse también en condición que determina la pertenencia de derechos. El liberalismo no puede ser rebasado porque implicaría que sus legitimaciones son acotadas y que los Estados-nación por definición son discriminadores. El discurso liberal tiene que dar una salida entre el universalismo abstracto del individuo y el particularismo concreto de las comunidades indígenas al interior de la lógica del Derecho y del Estado de derecho. La salida del liberalismo para armonizar el universalismo abstracto con el particularismo concreto, son los derechos colectivos.

En este debate, las nacionalidades y pueblos indígenas a través de sus organizaciones, sostienen que sus derechos colectivos tienen el mismo nivel y la misma importancia que los derechos humanos fundamentales de la ciudadanía individual. Es decir, la contraposición entre universalismo abstracto y particularismo concreto es un falso debate. No existen individuos racionales y egoístas fuera del marco de las sociedades de mercado y de condiciones concretas del capitalismo, de la misma manera que las diferencias no son exclusivas de los pueblos indígenas, sino que atraviesan a todas las sociedades y asumen formas diversas: género, cultura, edad, naturaleza, etc.

En esa perspectiva, cabe decir que, toda persona individual tiene derecho a la vida y a su libertad y, todos los pueblos y nacionalidades tienen derecho a su territorio, a su cultura y a su autodeterminación, como derechos fundamentales e inviolables, de manera independiente de que sean concebidos al interior del particularismo concreto. Además del derecho a su territorio, los pueblos y nacionalidades tienen el derecho sobre los recursos naturales, las fuentes de agua, la biodiversidad, tienen el derecho a mantener su cultura, su idioma, sus costumbres ancestrales, sus instituciones, sus sistemas de administración de justicia, su sistema educativo y de salud, entre otros derechos colectivos. También tienen el derecho a ser recompensados en el caso de afectarse sus derechos colectivos fundamentales, y el derecho a ser consultados y a requerir su consentimiento sobre cualquier política pública que los afecte de manera directa o indirecta.

La coexistencia de dos tipos de derechos que corresponden a dos formas de ciudadanía, vale decir, la ciudadanía de la persona individual y la ciudadanía colectiva de los pueblos y nacionalidades, al interior de una sola forma de Estado, ha dado lugar a una serie de debates sobre el contenido que debe asumir ese

Estado (por ejemplo: Álvaro García Linera, Boaventura de Souza Santos, Miguel Caminal, entre otros).

En una primera instancia, se ha considerado que los Estados liberales, deberían asumir el cumplimiento y garantía de los derechos humanos y colectivos, a partir de un sistema de garantías establecido por un Estado multicultural en la forma, pero absolutamente liberal en el contenido. Es decir, un Estado que no lleve la definición de los derechos colectivos hacia el sistema político, el sistema económico y la administración de justicia y que solamente los cumpla en sentido formal, en la lógica de que se acata pero no se cumple.

Es cierto que el Estado multicultural del liberalismo reconoce la existencia de varias culturas, y también reconoce los derechos colectivos que tienen estas culturas, pero no transforma de manera fundamental la estructura misma del Estado, sobre todo en el ámbito político y económico, vale decir, del poder, de tal manera que persisten intactas las estructuras sociales de la dominación, el racismo y la violencia.

Es precisamente por ello, que el movimiento indígena ecuatoriano ha considerado que la única forma en la cual puedan armonizarse tanto los derechos humanos individuales y los derechos colectivos, es al interior de un Estado Plurinacional, es decir, un Estado que se defina y estructure en función del reconocimiento de varias formas de ciudadanía, y que se refleje ese reconocimiento en sus estructuras políticas, económicas, jurídicas e institucionales.

En efecto, para el movimiento indígena no tiene sentido declarar la vigencia de los derechos colectivos en un texto jurídico, si no se transforma el sistema de representación política y se incorpora al sistema político a los pueblos y nacionalidades como sujetos políticos por derecho propio; tampoco se pueden declarar los derechos colectivos sin transformar el sistema económico vigente y que se sostiene en la opresión y la explotación de la fuerza de trabajo, es decir, si el Estado no cambia la política y la economía, los pueblos indígenas seguirán siendo sometidos a condiciones de explotación laboral, discriminación social, pobreza extrema, sus territorios seguirán siendo objeto de presión por parte de las empresas y las corporaciones privadas. En otras palabras, si no se cambian las relaciones de poder al interior del Estado liberal, los derechos serán letra muerta. El Estado plurinacional es la apuesta por cambiar esas relaciones de poder. En el Estado plurinacional la economía es indisociable de la política y ésta de la ética y la justicia. Para que puedan aplicarse de manera efectiva los derechos es necesario transformar las relaciones de poder del capitalismo.

El Estado Plurinacional, en la visión del movimiento indígena ecuatoriano, implica el cambio y la armonización de todas las estructuras sociales, jurídicas e institucionales en función del reconocimiento de la diversidad y de la existencia de formas de ciudadanía diferenciadas. Es por ello que el movimiento indígena ecuatoriano siempre acompañó su lucha por los derechos colectivos como una lucha por el Estado Plurinacional. Ambos procesos son concomitantes y relacio-

nados. Esta es una demanda que se ha mantenido de manera constante desde el levantamiento indígena de 1990 hasta la fecha, y se ha constituido en uno de los ejes estratégicos de movilización del movimiento indígena. Sin embargo, el Estado liberal ha logrado “desconectar”, por decirlo de alguna manera, la enunciación de los derechos y su respectiva aplicación.

La desconexión entre los derechos enunciados en el texto Constitucional, tanto los derechos humanos cuanto los derechos colectivos, permitió que el modelo neoliberal sustentado en la privatización y en la desregulación de los mercados, pueda aplicarse con todo su rigor durante esa década. Los datos muestran que el Ecuador continuó con su proceso de primarización de la economía. La renta nacional, durante toda la década, se concentró en los sectores sociales de mayor ingreso, acentuando la concentración del ingreso y la inequidad social. Los indicadores de empleo y subempleo muestran una fragilidad y vulnerabilidad tanto de la estabilidad laboral cuanto de los ingresos de los trabajadores.

Las comunidades indígenas, por su parte, sufrieron la presión de las industrias extractivistas (petróleo, minería, hidroeléctricas, madereras, etc.), productivistas (monocultivos, agroindustria, etc.), y de la posible privatización fluvial como los ejes de integración comercial sustentados en transportes multimodales y que forman parte del eje Manta-Manaos; todas estas acciones buscan la privatización de los territorios ancestrales y su mercantilización, con la anuencia y complicidad del Estado liberal, que ha buscado acotar los derechos colectivos a través de leyes secundarias que favorecen a los intereses empresariales. Pero no solo que el Estado ha tratado de desconocer los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos, sino que ha perseguido y reprimido las movilizaciones indígenas en defensa de sus propios derechos colectivos.

Los gobiernos han acudido al expediente de la criminalización social a las organizaciones sociales que se han movilizado por la defensa de sus derechos. A este tenor son ejemplificativos los casos de la comunidad de Dayuma en la Amazonía ecuatoriana, de Victoria del Portete y Molleturo en la región Austral del país, en donde las poblaciones fueron reprimidas por el ejército y sus dirigentes sociales fueron encarcelados y acusados de terrorismo durante la coyuntura de los años 2008 y 2009.

Esto da cuenta de que la desconexión efectuada entre la declaración de derechos humanos y colectivos y la acción real del Estado es importante. Los gobiernos actúan como si no existiesen los derechos colectivos y generan marcos jurídicos y políticas públicas que contradicen la existencia de los derechos humanos y los derechos colectivos.

Para el movimiento indígena se trata de una situación particular por cuanto uno de los referentes de su lucha política y de movilización era, justamente, la declaración de los derechos colectivos y el reconocimiento del Ecuador como Estado Plurinacional. La distancia entre el texto y el contexto da cuenta de que el Estado liberal es incapaz de conjugar el discurso de los derechos con las deman-

das de reconocimiento, respeto, pluralidad, justicia y equidad que han realizado los movimientos indígenas.

En todos estos años, los derechos humanos y colectivos no han podido detener la avalancha de la globalización neoliberal y el avance incontenible de las lógicas de mercado. En todo este periodo, la situación de los pueblos indígenas ha sido vulnerada justamente por razones de mercado y de globalización. Los pueblos indígenas han sido sometidos a estrategias de intervención y cooptación, a procesos de invisibilización, a la represión y la violencia, y todo en el marco de Estados de derecho y de vigencia plena e irrestricta, a menos en el papel, de instrumentos internacionales de derechos fundamentales.



# CAPITULO 3

## LOS DERECHOS COLECTIVOS EN LAS FRONTERAS DEL CONFLICTO

---

Los derechos colectivos se reconocen en la sociedad ecuatoriana en la coyuntura de 1998 cuando la Asamblea Constituyente de ese entonces los incorpora en la Constitución (Art. 84 y 85), y cuando el Congreso Nacional ratifica el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la aprobación de los derechos colectivos se realizó en un contexto de lucha política y movilización social en la que los derechos colectivos adquirirían una visión complementaria al proyecto político del movimiento indígena que había convertido a la plurinacionalidad del Estado en su eje central. Es necesario, en consecuencia, advertir que la lucha por los derechos colectivos era una parte de una confrontación de más largo aliento y proyección y que tenía por objetivo la transformación radical del Estado.

En esa lucha de largo aliento, el movimiento indígena se convierte en sujeto político fundamental y sitúa los planos de su confrontación en el nivel político cuando presiona al sistema político por la transformación del Estado, y en el nivel económico cuando se moviliza en contra de las medidas de ajuste neoliberal. Los derechos colectivos aparecen como una sedimentación de ambas dinámicas de lucha y confrontación. El movimiento indígena, en esta coyuntura, nunca puso a los derechos colectivos como el eje central de su proyecto, más bien al contrario, los subordinó a su agenda nacional y a su proyecto histórico.

El movimiento indígena intuía que si convertía a los derechos colectivos en el eje central de su agenda política, podría perder el espacio político que había ganado, por cuanto sus movilizaciones y demandas podrían haber sido vistas como una estrategia de tipo corporativo enmascarada en una agenda nacional. De ahí que la única forma por la cual los derechos colectivos pudieran transformar al sistema político y al sistema económico era modificando las relaciones de poder que se codificaban en el Estado.

Desde su reconocimiento y aprobación, los derechos colectivos se inscriben en una trama de conflictividades que tienen a la plurinacionalidad del Estado como argumento de base. En la década de 1998-2008, la comprensión de los derechos colectivos está íntimamente vinculada al destino y al recorrido político del movimiento indígena y de su proyecto histórico. No se pueden evaluar los derechos colectivos si al mismo tiempo no se hace una mención al proyecto de la plurinacionalidad del Estado.

Ahora bien, la década 1998-2008 se caracterizó por la inestabilidad política y la transición. En esta coyuntura el movimiento indígena realizó una alianza política que lo llevó al poder, el Banco Mundial impulsó el proyecto Prodepine, se produjo la destitución de dos presidentes de la república, se adoptaron dos textos Constitucionales, y se alternaron en el poder cinco presidentes. En esta década el movimiento indígena pasó de su momento más alto de presencia política, en la coyuntura de 1999-2002, al momento de mayor fragilidad en toda su historia reciente. En esta coyuntura el Ecuador se vio involucrado de manera creciente en el Plan Colombia y la economía se hizo cada vez más dependiente del petróleo y de las exportaciones, al pasar en enero del año 2000 al sistema de dolarización. En esta década se produce la eclosión del fenómeno de la migración, de las remesas de migrantes y de formación de una importante clase media.

A fin de comprender la actuación del movimiento indígena y la situación de los derechos colectivos de los pueblos y las nacionalidades durante este periodo, se propone a fin de otorgarle una coherencia que permita una mejor interpretación y análisis, la siguiente periodización:

- El neoliberalismo tardío 1998-2005
- El periodo de transición: 2005-2006
- El posneoliberalismo: 2007-2008

Esta periodización toma en cuenta la matriz de conflictividad política y económica inherente a la imposición y agotamiento del modelo neoliberal, porque la participación política del movimiento indígena estuvo en directa oposición y resistencia al neoliberalismo. Esta periodización trata de establecer una base de comprensión de la trayectoria política del movimiento indígena como supuesto de base para comprender y evaluar los derechos colectivos y su real aplicación, vigencia y garantía.

## DERECHOS COLECTIVOS EN EL NEOLIBERALISMO TARDÍO

El neoliberalismo tardío comprende el periodo de 1998, año en el que se aprobaron y reconocieron los derechos colectivos, hasta 2005 en el que se produce la destitución de Lucio Gutiérrez. Este periodo comprende cuatro gobiernos: Fabián Alarcón (1998), Jamil Mahuad (1999-2000), Gustavo Noboa (2000-2002), y Lucio Gutiérrez (2003-2005).

Este periodo está caracterizado por la crisis financiera monetaria de 1999, que condujo a la dolarización de la economía a inicios del 2000, la eclosión de la migración y el crecimiento de la pobreza, la presencia del FMI en la imposición de la política económica mediante las Cartas de Intención de los años 2000, 2001, 2002 y 2003. La intervención del Banco Mundial a través de proyectos sectoriales

en la economía y a través de proyectos de intervención social sobre las organizaciones sociales (Progenial para el movimiento de mujeres, Prodepine para el movimiento indígena, Prolocal para el movimiento campesino). La profundización e intensificación del modelo neoliberal sobre todo a través de la privatización del Estado, la desregulación y el desmantelamiento de la institucionalidad existente. En este periodo constan también las nuevas prioridades del modelo neoliberal que se expresan en los Tratados de Libre Comercio, los Acuerdos de protección a las inversiones y la transferencia de soberanía a los tribunales internacionales de arbitraje. En este periodo se radicaliza la flexibilización laboral, y al mismo tiempo emergen los programas de focalización social a través de subsidios directos, diseñados e implementados por el Banco Mundial.

A fin de comprender la dinámica de los derechos colectivos como parte de las dinámicas políticas del movimiento indígena, se exponen aquellos procesos que fueron determinantes para el movimiento indígena:

### **La Asamblea Constituyente de 1998 y los derechos colectivos**

La Asamblea Constituyente de 1998, está directamente vinculada con la presión política ejercida por el movimiento indígena desde 1990, exigiéndole al sistema político la declaratoria de la plurinacionalidad del Estado. Esta Asamblea se convocó por la presión política del movimiento indígena que tuvo una importante participación en la destitución del ex Presidente Abdalá Bucaram en febrero de 1997. En ese mismo año, la CONAIE convocó al Parlamento de los Pueblos e instaló la Asamblea Constituyente Alternativa, que estableció un texto Constitucional acorde al proyecto político del movimiento indígena. Es de resaltar el hecho de que en este proyecto de Constitución hecho por el Parlamento de los Pueblos y a iniciativa de la CONAIE, no existían los derechos colectivos en cuanto tales, sino una transformación profunda del Estado hacia su condición de plurinacionalidad.

La presión de la CONAIE, conjuntamente con las necesidades de legitimación del gobierno interino, condujeron a un plebiscito para aprobar la convocatoria a una Constituyente, que finalmente fue aprobada por mayoría de los votantes. Empero, el sistema político ecuatoriano utilizó esta coyuntura para cerrar al sistema político de los asedios de los movimientos sociales. El argumento del sistema político fue que había que otorgarle gobernabilidad al sistema político. El resultado fue que la convocatoria a la Asamblea Constituyente estuvo confiscada por el sistema político y los partidos políticos tradicionales que pensaron en sus propias garantías de gobernabilidad y cerraron el sistema político a las propuestas de los movimientos sociales. No solo que cerraron el sistema político sino que adscribieron de manera directa a las tesis neoliberales del “Estado social de derecho” y de la “economía social de mercado”, que aho-

ra tenían rangos constitucionales. Consecuentemente la arquitectura jurídica e institucional del nuevo texto Constitucional permitía la consolidación y profundización del neoliberalismo.

Si esta Asamblea hubiese adoptado una visión más democrática y hubiese suscrito los contenidos de participación política que los movimientos sociales exigían a la democracia y al Estado, quizá se habrían abierto espacios de participación democrática que habrían hecho menos traumática la inestabilidad de los años siguientes, o incluso la habrían evitado.

En efecto, el movimiento indígena presionó en la Asamblea Constituyente de 1998 la declaratoria del Estado plurinacional. La clase política respondió otorgando los derechos colectivos. La Constitución que nace en 1998 está fuertemente influenciada por la noción de gobernabilidad, de ahí el énfasis puesto en la eficacia política a través de la reducción de espacios de acción y participación a la sociedad, a la vez que el reforzamiento de los poderes presidenciales.

Se buscaba evitar la confrontación desde una vía cuasi autoritaria basada en una noción disciplinaria de la gobernabilidad pero se terminó generando una mayor conflictividad. Los indígenas intentaron en esta coyuntura posicionar la idea de la plurinacionalidad del Estado como una estrategia política tendiente a viabilizar profundas reformas en los sistemas de representación política, en el modelo económico, en el entramado institucional, reformas cuyo eje central sea el de ampliar la esfera de los derechos, incluyendo el derecho a decidir el modelo económico y político, a fiscalizarlo y reformularlo.

Esta línea de pensar que la declaración de derechos altera las relaciones de poder, se agota en la coyuntura de 1998 cuando la Asamblea Constituyente aprueba los derechos colectivos pero no la declaratoria del Estado Plurinacional. Ya en 1996 el Congreso Nacional había reconocido el carácter pluricultural y multiétnico del Estado ecuatoriano. Los indígenas perciben que no se trata solamente de una declaración de pluriculturalidad y ni siquiera del reconocimiento y aplicación real de los derechos colectivos. Estas declaraciones e incluso su aplicación efectiva, no afectan en nada a las estructuras de poder. Todo lo contrario, permiten una parcelación de las demandas indígenas, las convierten en asuntos particulares de etnias determinadas y cortan la relación política que las organizaciones indígenas habían tejido con otros actores y movimientos sociales.

Así y paradójicamente, el reconocimiento de los derechos colectivos se convierten, dentro del horizonte estratégico del movimiento indígena, más bien en una derrota que en un avance significativo. Era necesario, entonces, reconvertir esa aparente derrota en una nueva resignificación del proyecto político del movimiento indígena. Su proyecto político no se circunscribía a sus demandas particulares sino que se trataba de un proyecto nacional, que abarcaba a todos y que tenía que ver con la redefinición de todo el Estado.

## La intervención directa: el proyecto Prodepine del Banco Mundial

Creado en 1997 e implementado efectivamente desde 1998, con un crédito de 25 millones de USD por parte del Banco Mundial y del FIDA, el proyecto "Prodepine", pretendía consolidarse al interior de las estructuras organizativas del movimiento indígena ecuatoriano, como uno de sus peligros más amenazantes para sus derechos y para su proyecto histórico.

Este proyecto replicó los objetivos estratégicos del Banco Mundial, al interior del movimiento indígena. La dinámica que generó este proyecto se enmarca dentro de los parámetros del asistencialismo y el desarrollismo, así como de la generación de estructuras tecno-burocráticas que se consolidaron como estructuras de poder al interior del movimiento indígena ecuatoriano. Reclutando técnicos que provienen del mismo movimiento indígena, y dotándoles de capacidad de gestión y negociación, este proyecto se convirtió en una correa de transmisión entre el Banco Mundial y su proyecto neoliberal, y los pueblos y nacionalidades del Ecuador.

La visión modernizante y apegada a los parámetros neoliberales de la cual eran portadores los tecno-burócratas de esta institución se convirtieron en un riesgo cotidiano para el proyecto político de las organizaciones indígenas y en una fuente de conflictos permanente. Es sintomático el hecho de que este proyecto estuvo totalmente desligado del control político de estas estructuras organizativas del movimiento indígena. Es también bastante revelador que este proyecto haya financiado a las estructuras organizativas del movimiento indígena, pero nunca les permitió ninguna capacidad de decisión de sus marcos teóricos.

Desde su implementación en 1998, este proyecto ha estado totalmente al margen de los principales acontecimientos políticos y en los cuales el movimiento indígena fue su protagonista principal. Así por ejemplo, no jugó ningún papel, ni siquiera simbólico, en la Asamblea Constituyente de 1998, no tuvo ninguna participación en los levantamientos de 1999; en el 2000 apoyaron al gobierno de Mahuad, cuando se produjo el levantamiento que a la postre derrocaría a este presidente. Tampoco tuvo ninguna presencia en las elecciones seccionales de mayo de ese año, y no apoyó a los poderes locales que el movimiento indígena ganó en estas elecciones. En el 2001, tampoco apoyó al levantamiento de febrero, ni al proceso de "Mesas de Diálogo" que se generaron a partir de este levantamiento. Sin embargo, desde 1998, han sido un punto de conflicto que imposibilitó la unión estratégica de las principales organizaciones indígenas.

Su rol de división, manipulación y penetración en el tejido comunitario para desvirtuar y destruir las instituciones ancestrales y convertirlas a las lógicas mercantiles e individualistas, hicieron que el movimiento indígena solicite la suspensión de este proyecto que en el año 2005 estaba ya en programación de su segunda fase de operación. El proyecto finalmente se suspendió de manera definitiva y

el balance que generó en el movimiento indígena es negativo. Se lo ha considerado como un proyecto lesivo a los derechos colectivos y a los derechos humanos de los pueblos y nacionalidades.

## Los levantamientos de 1999 y la destitución de Jamil Mahuad

El movimiento indígena, al año de aprobada la nueva Constitución Política (1998), realizará tres levantamientos, uno de ellos, el de julio de 1999, es clave para entender el abandono de la plataforma étnica y la adopción de una agenda nacional. El movimiento indígena, en esa coyuntura suscribió en nombre de toda la sociedad un acuerdo con el gobierno de aquel entonces para suspender el levantamiento:

“El acuerdo incluía nueve puntos, principalmente de carácter económico, ninguno de los cuales estaba relacionado directamente con reivindicaciones específicamente indígenas, incorporaba no solo a los sectores sociales levantados sino al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Por primera vez en la historia del país, un levantamiento y marcha indígena lideraba una protesta y negociación con el gobierno cuyos efectos tenían aplicación y vigencia nacional.” **García, Fernando:** *Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano*. En: **Massal, Bonilla** (editores): *Los Movimientos sociales en las democracias andinas*. FLACSO-Ecuador, IFEA, Quito-Ecuador, 2000, pp.151

Esto les permite constituirse en “sujetos políticos” con referencia nacional. Esto es interesante porque en los acuerdos que suscriben con el régimen no hay una mención a los derechos colectivos ni tampoco se exigen garantías de cumplimiento y aplicación de los derechos colectivos. Ninguno de los levantamientos de 1999 tuvo como agenda, ni siquiera referencial, a los derechos colectivos. Aquí hay una transición de un actor social con demandas concretas y autorreferidas (v. gr. Los derechos colectivos) a un sujeto político cuya agenda compete al país en su conjunto. Aquello que posibilita esta transición es retornar a su proyecto original de la plurinacionalidad del Estado.

De ahí que sea fundamental entender el quiebre que significó la Constituyente de 1998, porque de ese quiebre que inaugura un nuevo ciclo de conflictividad social, nacen los procesos que van a determinar la destitución del ex Presidente Jamil Mahuad en enero del 2000, por la CONAIE en alianza con mandos medios de las fuerzas armadas, lideradas precisamente por el Coronel Lucio Gutiérrez.

El levantamiento de julio tuvo un antecedente previo. La Conaie asume un rol político nacional y ante la imposición de un paquete de ajuste en marzo de 1999, realiza un levantamiento. En esta ocasión, los indígenas logran la constitución de “mesas de diálogo” con el régimen, para resolver un conjunto de problemas so-

ciales y económicos de la población indígena y no indígena. A pesar de los compromisos adquiridos por el gobierno de la Democracia Popular, en estas “mesas de diálogo”, la falta de voluntad política del régimen para lograr acuerdos deslegitiman estas “mesas de diálogo”, y cierran la posibilidad de utilizar al diálogo como vía para superar los conflictos

En efecto, a pesar de que el gobierno había manifestado su compromiso por adoptar una política social y revisar los programas de ajuste; cuatro meses después, el régimen demócrata-cristiano, decide la aplicación de un duro paquete de ajuste económico que contempla, entre otras medidas económicas, la elevación de los combustibles, entre ellos el gas de uso doméstico, la congelación de salarios, y la eliminación total de subsidios sociales.

Frente a la aplicación de este paquete de ajuste económico, el movimiento indígena realiza su segundo levantamiento durante el mes de julio de 1999, y, en alianza con otros sectores sociales, entre ellos los taxistas, se logra, finalmente, la revisión del ajuste: el precio de los combustibles y del gas doméstico se congelan por un año, además de arrancar al gobierno la promesa de iniciar políticas sociales.

Los levantamientos de 1999 otorgaron una legitimidad y credibilidad social a la Conaie, por cuanto situaba el terreno de la confrontación entre la sociedad y el Estado. La Conaie se había constituido en el referente de la sociedad para negociar directamente con el Estado. Su propuesta reivindicativa no era solamente indígena, iba más allá y abarcaba los intereses de casi toda la población. En esta coyuntura la CONAIE puede pensarse a sí misma como la representación no formal de la soberanía popular.

Cuando la CONAIE inicia las conversaciones con militares de rango medio, que estaban preocupados por los visos de corrupción que adoptaba el régimen de la Democracia Popular, se presenta como la única institución social, o el único movimiento social, que representaría por sí mismo la voluntad general.

Los levantamientos de 1999 transforman políticamente a la CONAIE en el sentido en el que la configuran como espacio de representación política informal, que goza de legitimidad y credibilidad social, y que en virtud de esa credibilidad y de esa legitimidad puede reclamar para sí una función de representación política paralela dentro de la institucionalidad vigente. Las “Mesas de Diálogo” le convirtieron en interlocutor válido frente al poder, y le posibilitaron posicionarse como alternativa a ese poder.

En enero del 2000, el régimen opta por una salida desesperada ante la crisis y decreta la dolarización de la economía. La CONAIE responde con un levantamiento que significará el fin del régimen de la Democracia Cristiana. Es de indicar que en toda esta coyuntura que marca los puntos más altos de la presencia política del movimiento indígena, en ningún momento se hizo referencia a los derechos colectivos como argumentos de movilización social e interlocución política.

## **El gobierno de Gustavo Noboa y la radicalización del neoliberalismo**

El régimen de Gustavo Noboa (2000-2002), radicaliza el modelo neoliberal al tiempo que somete al movimiento indígena a un proceso de desgaste a través del mecanismo del diálogo. En este régimen se profundiza la privatización del área petrolera y la concesión del transporte del petróleo por oleoductos privados. En este periodo va a emerger con fuerza algo que era una insinuación en la Constitución de 1998: la privatización de los territorios y de la naturaleza bajo el concepto de “servicios ambientales” y el nuevo modelo de gestión ambiental bajo parámetros neoliberales.

En el gobierno de Noboa se presenta una situación particular en la cual trasladan la conflictividad social con el movimiento indígena hacia el sistema político, al tiempo que protegen su estrategia económica convirtiendo al modelo neoliberal en un asunto técnico-económico. Gracias a ello, logran, por ejemplo, la independencia del Banco Central, la aprobación de leyes fundamentales para el estado neoliberal, como la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, conocida como Trole I, y que garantiza, entre otros aspectos, el funcionamiento de la dolarización de la economía, la Ley Para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, conocida como Trole II, que crea un marco jurídico para la privatización de sectores públicos, como el energético; la Ley de Responsabilidad, Estabilidad, y Transparencia Fiscal, que establece un fondo de recursos petroleros para la recompra de la deuda externa (FEIREP), y que limita la inversión pública, etc.

De su parte, el movimiento indígena cambia los ejes de su agenda en virtud de la aparición de este nuevo escenario de confrontación. A medida que avanza la globalización neoliberal, más vulnerables son los pueblos y las nacionalidades indígenas que habitan en territorios de alta biodiversidad, cuencas acuíferas, bosques primarios. A mediados del año 2003, el movimiento indígena tiene que enfrentarse a un proyecto de Ley de Biodiversidad, realizado por las agencias transnacionales de la ecología, como Conservation International, y WWF, y que atenta directamente en contra de los territorios de las comunidades y nacionalidades indígenas.

La propuesta de Ley de Biodiversidad es el equivalente de aquella propuesta de Desarrollo Agrario, hecha en 1994 por el gobierno neoliberal de Durán Ballén, una ley que motivó uno de los levantamientos indígenas más fuertes. De esta misma manera, esta propuesta de Ley de Biodiversidad pone en alerta al movimiento indígena que comprende que el espacio de disputa política ahora se traslada a sus propios territorios ancestrales.

Sin embargo, aquello que caracteriza sobremedida a esta coyuntura es la utilización estratégica del diálogo político con el movimiento indígena para neutra-

lizarlo políticamente. Es justamente en esta coyuntura cuando emergen los derechos colectivos como un mecanismo de neutralización política del movimiento indígena.

### **Las Mesas de Diálogo de 2001 y la neutralización política al movimiento indígena**

Las Mesas de Diálogo se constituyen por vez primera durante el gobierno de Jamil Mahuad, a mediados de 1999, y luego de uno de los levantamientos indígenas más fuertes de la década. Fue el movimiento indígena quien impuso las condiciones y los contenidos de la agenda del diálogo de 1999. Empero de ello, las mesas de diálogo demostraron ser intrascendentes y sus alcances normativos fueron casi nulos.

Ante la radicalización del neoliberalismo por parte del gobierno de Noboa, el movimiento indígena realiza un levantamiento en febrero de 2001, esto actualiza la dinámica de las Mesas de Diálogo entre el gobierno y el movimiento indígena. Al igual que en oportunidades anteriores, el diálogo fue un mecanismo *ex post* a un levantamiento indígena, es decir, en todo este periodo, que se inicia desde 1990, el diálogo como forma procedimental de la democracia que posibilitaría la resolución de conflictos sin llegar al bloqueo, a la negociación desde posiciones maximalistas, o a la indiferenciación de los interlocutores, no logra consolidarse, no logra permear la estructura del sistema político, no logra entrar dentro de esa estructura y provocar cambios, o al menos sugerirlos.

Pero este proceso de diálogo presenta particularidades que ameritan una reflexión más detenida. Entre estas particularidades podemos resaltar las siguientes:

Las Mesas de Diálogo abiertas en febrero de 2001, excluyen en la forma y en el contenido la participación de otros actores sociales y otros movimientos. La estrategia del poder es otorgarles un reconocimiento social y reconocerlos como únicos interlocutores políticos al movimiento indígena pero para aislarlos social y políticamente. En ocasiones anteriores, siempre estuvieron representantes de otros actores sociales, especialmente aquellos vinculados a la Coordinadora de Movimientos Sociales, un conjunto de actores cuyas demandas y formas de organización no se adscribían a lo étnico. La paradoja radica en que la agenda de las Mesas de Diálogo se construyeron pensando en la sociedad civil en su conjunto, pero la sociedad civil nunca estuvo representada porque supuestamente el movimiento indígena gracias a su fuerza de convocatoria podía asumir esa representación. El resultado fue que el diálogo se hizo de espaldas a la sociedad y en condiciones de aislamiento político.

Esta exclusión de otros actores determina una debilidad fundamental del movimiento indígena ecuatoriano dentro de este proceso, y es la de su incapacidad

de comunicarse con la sociedad en su conjunto, de buscar los mecanismos por los cuales la sociedad a través de sus múltiples actores puedan participar en las mesas de diálogo desde sus dinámicas particulares.

El movimiento indígena se presenta a las mesas de diálogo, por vez primera, unido. Las diferentes organizaciones nacionales indígenas y campesinas (Conaie, Confeunassc, Fenocin, Feine, Fei, Fenacle), articulan una estrategia conjunta de presentación y de presión frente al gobierno. Sin embargo, esta unidad de las organizaciones indígenas parece más de forma que de fondo. El aislamiento social y político implicó una distancia social que fortaleció al gobierno

En el imaginario social, se considera que el movimiento indígena tiene su propia agenda y sus propias prioridades, y el diálogo es el mecanismo que los indígenas han estructurado para negociar esta agenda y la prueba está que uno de los puntos clave del diálogo son los sistemas de garantías y aplicación de los derechos colectivos y la institucionalidad indígena (CODENPE, Salud Indígena, FODEPI, DINEIB)

Por parte del movimiento indígena, existe la percepción de que las mesas de diálogo con el gobierno son intrascendentes para alcanzar acuerdos reales. Desde que se inició el proceso de las mesas de diálogo, el gobierno de Noboa tuvo mayor libertad de acción y de gestión para imponer sus políticas de ajuste y de reforma estructural de carácter neoliberal. Mientras el movimiento indígena se entrapaba en la discusión de los montos de las indemnizaciones a las víctimas de la represión del último levantamiento, el gobierno pudo negociar el incremento del impuesto al valor agregado, destinar ingentes recursos para un nuevo salvataje bancario al Filanbanco, preparar la discusión de la privatización de las telefónicas estatales, del sector eléctrico y de la seguridad social, aprobar la construcción del oleoducto de crudos pesados, etc. La misma clase política, pudo rearticular sus estrategias con miras al próximo periodo electoral, etc. Todas estas acciones se llevaron a efecto sin que exista la más mínima oposición del movimiento indígena.

Este recorrido es importante porque en esta coyuntura los derechos colectivos fueron utilizados en contra del movimiento indígena. En el proceso de diálogo, las posiciones del movimiento indígena se fueron acotando y circunscribiendo al ámbito de los derechos, la consecuencia fue que el movimiento indígena resignó el espacio político ganado y permitió la consolidación de la estrategia neoliberal.

## **La alianza con Sociedad Patriótica y el breve paso por el poder**

Uno de los momentos más paradójicos y contradictorios del movimiento indígena está en la coyuntura de enero a agosto de 2003 cuando compartió el gobierno con Lucio Gutiérrez y Sociedad Patriótica en una alianza política que nunca fue definida ni aprobada por el conjunto del movimiento indígena, y que expresa la separación existente entre el movimiento político Pachakutik y la CONAIE.

Apenas a tres semanas de haberse posesionado como Presidente de la República, el coronel Gutiérrez, impone un duro paquete de ajuste económico incrementando los precios de los combustibles, de la energía eléctrica y de otros servicios, como paso previo para la suscripción de una Carta de Intención con el FMI, solicitando a éste la aprobación de un acuerdo de derecho de giro (*stand-by*), por trece meses y por un monto de 151 millones de DEG (Derechos Especiales de Giro, la unidad de cuenta del FMI), es decir, alrededor de 200 millones de dólares, un monto si se quiere insignificante para una economía que tiene un PIB de 26 mil millones de dólares.

En efecto, cuatro meses después, el Banco Mundial hacía pública su “*Estrategia de Asistencia al País*” (Country Assistance Strategy, CAS), en el cual manifestaba su voluntad de abrir una cartera de créditos para un portafolio de programas por más de mil millones de dólares a ser desembolsados durante el periodo 2003-07, es decir, el periodo de gobierno de Gutiérrez. Durante el mismo periodo de tiempo, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, comprometía recursos asimismo por algo más de mil millones de dólares. De su parte, la multilateral regional, la Corporación Andina de Fomento, CAF, se suma al coro de buenas intenciones y también ofrecía un importante paquete de ayuda crediticia.

Lo que animaba a las multilaterales de crédito a auspiciar de manera tan decidida al Coronel Gutiérrez era la presencia del movimiento indígena dentro de su gobierno. En efecto, el mismo Banco Mundial, en su Estrategia de Asistencia al País, párrafo N° 5, señala que: “*El compromiso de la nueva Administración para reducir la pobreza, la fuerte presencia indígena en el Gobierno, con sus tradiciones de procesos participativos para asegurar la concertación y de vigilancia pública para fortalecer la transparencia ... son elementos que presentan una ruptura significativa con el pasado, y que justifican mayor colaboración y apoyo por parte del Banco para el Ecuador.*”

Esta agenda de Gutiérrez y del FMI comprendía, entre otros aspectos: la privatización de la energía eléctrica, las telefónicas, el petróleo; y varias propuestas de reformas estructurales: reforma laboral, bajo el pretexto de flexibilizar los mercados laborales, que desmantelaba todas las garantías y derechos adquiridos por los trabajadores, incluyendo el incremento de la jornada laboral sin incremento salarial; reforma fiscal que comprendía ampliar la base tributaria hacia abajo incorporando a los ecuatorianos más pobres como sujetos de tributación, además de la tributación a las remesas de los migrantes y la exoneración de impuestos a los sectores más pudientes de la sociedad; reforma a la seguridad social, que incluía su privatización y su probable desmantelamiento al transferirla a los municipios; y, reforma financiera, que incluía la privatización de los bancos que habían sido rescatados por el Estado en la crisis de 1998-1999.

Lo que es paradójico es el hecho de que a pesar de estas señales contundentes, la dirigencia del movimiento Pachakutik haya considerado que el gobierno de Sociedad Patriótica era un “gobierno en disputa”.

El gobierno de Lucio Gutiérrez, plenamente consciente de la importancia política del movimiento indígena, utilizó todos los recursos del Estado para intervenir sobre el movimiento indígena y sus bases y organizaciones comunitarias, para destruir el entramado organizativo. Conjuntamente con el apoyo del Banco Mundial, emprendió una estrategia de penetración clientelar en las comunidades indígenas para romper la relación entre la dirigencia y sus bases. Su programa de visitas a las comunidades contemplaba la entrega de picos, palas, arroz, víveres y un discurso populista en el cual acusaba directamente a la dirigencia indígena de los problemas políticos y económicos del país.

El gobierno de Sociedad Patriótica utilizó el discurso de los derechos colectivos para dividir al movimiento indígena y para reducir los contenidos de su agenda política. Se llegó incluso a un intento de asesinato al Presidente de la CONAIE, Leonidas Iza, en un atentado que quedó en la impunidad y cuyos indicios de responsabilidad al parecer involucrarían directamente al gobierno de Sociedad Patriótica.

#### DERECHOS COLECTIVOS EN EL PERIODO DE TRANSICIÓN 2005-2006

En marzo de 2005 se produce la implosión del sistema político por la emergencia de las clases medias que se movilizan y logran la caída del gobierno de Lucio Gutiérrez. Esa emergencia se debió al hecho de que Lucio Gutiérrez no cumplió con sus ofrecimientos de moralizar al sistema político y refundarlo sobre nuevas bases. De hecho, y en la búsqueda de condiciones para su propia gobernabilidad, Lucio Gutiérrez se dedicó a minar las bases organizativas del movimiento indígena y pactar con los partidos políticos tradicionales. Ello significó el deterioro de su gobierno y finalmente su caída. En el mes de abril de 2005 asume el poder su Vicepresidente, Alfredo Palacio y con él empieza un proceso de transición en el que el sistema político finalmente colapsa.

Esta transición dura dos años (2005-2006), hasta el triunfo electoral de Rafael Correa, y de Alianza País. Durante el periodo de transición continuaron los procesos económicos que caracterizaron al neoliberalismo y el movimiento indígena alcanzó uno de sus momentos más importantes de su trayectoria política cuando a través de una movilización nacional que duró dos semanas, logró suspender de manera definitiva la suscripción de un Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y EEUU.

Son dos cuestiones que han caracterizado a este período de transición. En diversas regiones del país se dan casos en los cuales diversas organizaciones ambientalistas se encuentran asesorando a los gobiernos locales sobre normativas, convenios locales, proyectos y propuestas de conservación en territorios que originalmente eran indígenas.

El pago por servicios ambientales se presenta como parte de la receta de los organismos multilaterales para paliar la pobreza y generar recursos que no provengan del agro pero que formen parte del sector rural. Se vislumbra como un gran negocio la emergencia de un mercado privado de servicios ambientales relativos a las emisiones de dióxido de carbono que compromete en las negociaciones a los territorios indígenas.

De otra parte, las fuentes de agua y los páramos, en su mayoría territorios comunitarios, se encuentran en el centro de múltiples intereses de la “conservación privada” al tenor de los servicios ambientales. La necesidad de conservarlos se convierte en un discurso que legitima la estrategia de privatización de los territorios contenida en la propuesta de pago por servicios ambientales. Con estos mecanismos la territorialidad indígena de los pueblos Kichwas de la región interandina se encuentra fuertemente amenazada.

En la costa ecuatoriana las nacionalidades indígenas enfrentan también graves amenazas sobre sus territorios. Habitantes ancestrales de extensas regiones con bosque primario son aceleradamente empujados “tierra adentro”. La región se encuentra lotizada en diversas reservas ecológicas privadas. Mediante la compra de tierras se pretende enajenar un patrimonio común de las nacionalidades indígenas rico en diversidad biológica y ahora ámbito de interés de un conservacionismo.

Este es el caso fundamentalmente de la nacionalidad Chachi y Awa, asediados por estos proyectos de conservación de una parte y de otra, de explotadores directos de la madera, minería y de vendedores de certificados de servicios ambientales. En el caso de los Huancavilcas, éstos resisten la explotación petrolera, el tránsito del oleoducto, el despojo directo de sus tierras a merced de negociantes e invasores. La nacionalidad Tsa’chila se encuentra en un proceso de acecho debido a su territorialidad cercada de monocultivos, invasores de tierras y la total ausencia de políticas públicas que defiendan sus derechos.

## **Seguridad jurídica, servicios ambientales y despojo territorial**

La megadiversidad que caracteriza al Ecuador se encuentra, fundamentalmente, en territorios indígenas. Varias de las nacionalidades han logrado que ciertas extensiones de su territorio ancestral les sean reconocidas por el Estado ecuatoriano. Sobre estos territorios que pertenecen a las nacionalidades, se cruzan los intereses por explotar sus recursos naturales.

Se descubre el gran filón de los “negocios ambientales” en los bosques primarios, en la Amazonía y en los ecosistemas frágiles en la región interandina. La

forma de adquirir derechos sobre estos territorios se recubre ahora de una legalidad llena de vicios jurídicos y violencia, pero aparentemente ceñida con el derecho privado que permite suscribir cualquier acuerdo entre partes libres y que ha sido garantizada por el Estado de derecho y la seguridad jurídica.

Se configuran, en consecuencia, varias prácticas jurídicas de tipo doloso y sustentado en una arbitraria interpretación del derecho de propiedad, para crear un mercado de tierras y de territorios del Ecuador, mediante los cuales los inversionistas pueden apropiarse de los territorios ancestrales bajo la figura de contratos por servicios ambientales. Algunos ejemplos al respecto:

- El 19 de septiembre del 2005, la Organización de la Nacionalidad Waorani de la Amazonía del Ecuador ONHAE y EcoGenesis Development LLC, celebran una Constitución de Usufructo sobre dos extensiones: la primera adjudicada por 613.750 has. Y un segundo predio de 29.019 has. El usufructo cubre el uso, goce y disposición parcial de ambas “propiedades” con el objeto de atraer inversión hacia proyectos para desarrollar los recursos existentes en las tierras. El usufructo se concede durante treinta años, comprometiendo adicionalmente a la nacionalidad Waorani a renunciar a cualquier reclamo o acción en contra de aquel a quien se designe como usufructuario. Aparece un documento con formato jurídico<sup>1</sup> a suscribirse entre el presidente de la Organización Indígena Secoya del Ecuador (OISE), en el cual el representante indígena otorga un poder general, amplio y suficiente para que realice todos los contratos y negociaciones necesarias, tanto dentro como fuera del país, para la consecución de la venta, y/o colocación de servicios ambientales del predio de la OISE. De acuerdo a la versión de quien cedió este archivo electrónico, un documento idéntico habría sido firmado a mediados del año 2005 y protocolizado en Quito. La compañía reconoce sus orígenes en la Stichting Forest Absorbing Carbondioxyde Emission (FACE), fundada en 1990 por iniciativa de N.V. Samenwerkende Elektricite its produktiebedrijven (Sep), la Junta Holandesa de Generación de Electricidad<sup>2</sup>. El objeto de la compañía es forestar y reforestar para compensar las emisiones de dióxido de carbono. Esta compañía ha suscrito un acuerdo con el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN) –institución obsoleta tras las reformas estructurales impuesta en Ecuador para modernizar el Estado bajo el modelo neoliberal– con el fin de financiar actividades de forestación y reforestación en tierras privadas

---

1 Aún no logra constatar su autenticación ante notario público. Éste es el acto que suele “sacralizar” estas formas contractuales, muy propio del derecho privado de compra venta o constitución de diversos derechos reales sobre propiedad privada.

2 Consta de esta manera en la cláusula de antecedentes de estos contratos.

- Durante un período de aproximadamente once años, diversas comunidades, sobre todo de la región interandina, han suscrito contratos de forestación con la compañía Programa FACE de Forestación del Ecuador – PROFAFOR. Es un formato similar en todos los casos. El objeto del contrato es la adquisición a título exclusivo de captar y compensar el CO2 mediante la forestación y reforestación que la compañía realice sobre determinado predio. En el utilizado para este informe es uno de tipo comunitario de 350 hectáreas. El contrato obliga a exonerar de todo tipo de responsabilidad a la compañía que proveería de las especies a plantarse, dinero en efectivo para las actividades de forestación, mientras la comunidad pierde, durante veinte años, todo derecho sobre estas tierras.
- El 30 de agosto del 2004 se autentica ante Notario Público de la ciudad del Puyo el Contrato de Servicios Ambientales entre la Organización de Nacionalidades Shiwiar de Pastaza de la Amazonía Ecuatoriana ONSHIPAE y el señor Marco Alejandro Vélez Palacios. El contrato comprende predios que, sumados, alcanzan a 89.377 has. Pertenecientes a las comunidades Shiwiar y Bufeo. El objeto del documento es autorizar a Vélez Palacios para que a) actúe e intervenga directamente en la promoción, gestión, comercialización y en cualquier trámite legal, judicial, extrajudicial, contractual, etc., que se requiera con entidades públicas y/o privadas nacionales y/o extranjeras, con la finalidad de concretar en los mejores términos y condiciones los programas para la conservación de bosques y servicios ambientales en general, b) suscriba acuerdos y contratos con terceras personas, sean estas naturales y/o jurídicas, nacionales y/o extranjeras con el objeto de gestionar fondos, recibir donaciones, implementar programas de inversión y garantizar a las partes interesadas en la preservación, conservación, protección, etc. de sus predios y c) coordine la obtención de fondos, gestión, control, firmando e interviniendo en la planificación, ejecución y supervisión de planes y proyectos de desarrollo, conservación, eco sostenibles o de carácter social, cultural, educativo y humanitario en los términos que se acuerde con las entidades con las que se concreten las negociaciones. El contrato durará un año renovable, la nacionalidad Shiwiar le pagará el 15% de las ganancias sobre las utilidades que genere su accionar, mientras todas las tareas de conservación corresponderán a la misma nacionalidad. En caso de rescisión del contrato la ONSHIPAE pagará una multa de 200.000 USD en el plazo de cinco días a Vélez Palacios.
- Acuerdo entre FONAKIN<sup>3</sup> y el Proyecto Probenefit. Este proyecto aparece como financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia de la República Federal de Alemania para promover la implementación del Convenio de

---

3 Federación de Organizaciones de la Nacionalidad Kichwa del Napo.

Diversidad Biológica. Dicho proyecto cuenta con un equipo interdisciplinario, integrado por una ONG sin fines de lucro (Instituto para la Biodiversidad), el Instituto de Derecho Internacional Público, el Departamento de Ecología de la Universidad de Gottingen y la Consultora de Tecnologías Futuras de la Asociación de Ingenieros Alemanes... incluye además a una mediana empresa farmacéutica (Dr. Wilmar Schwabe S.L.), la cual está interesada en realizar investigaciones en la Amazonía ecuatoriana con el fin de producir extractos de plantas. La zona de trabajo es la Reserva de Biosfera Sumaco<sup>4</sup>. El objeto del Acuerdo guarda relación con el diseño de un modelo y factibilidad para acceder a los recursos biológicos y conocimientos tradicionales de la reserva, pudiendo después “descubrir” extractos de plantas que puedan servir para desarrollar remedios comerciables (sic). El acuerdo contiene los pasos que se proseguirían, incluye las obligaciones de FONAKIN de realizar el trabajo con las comunidades, apoyar la definición de las áreas de investigación e informar a las organizaciones matrices CONFENIAE y CONAIE, así como a todo el pueblo kichwa de la Amazonía.

Estos contratos, realizados al amparo de las normas civiles ecuatorianas, tuvieron de múltiples vicios en el procedimiento y conculcan por completo los derechos reconocidos y garantizados por el Estado ecuatoriano a las nacionalidades y pueblos indígenas. En todos puede verse el interés de las diferentes partes sobre los territorios, la liberalidad en imponer condiciones extremadamente graves en contra de los mismos suscribientes y la necesidad de “legitimar” estos actos jurídicos firmándolos con organizaciones representativas de las nacionalidades.

## **Petróleo y pueblos indígenas: la frontera del conflicto se extiende**

Durante este periodo de transición, la comunidad Kichwa de Sarayaku se mantiene en resistencia frente a la compañía argentina de explotación petrolera CGC. Durante 2005 se produjo el descubrimiento de 1.250 kilogramos de pentolita (explosivos) enterrados en sus territorios para exploración sísmica, sin el consentimiento de la comunidad.

Además, las nacionalidades Achuar y Shuar se organizaron en el Comité Interfederacional, constituido sobre el eje de la resistencia antipetrolera de estas nacionalidades de la Amazonía centro-sur. En el caso de la nacionalidad Achuar, la resistencia ha durado más de una década frente a los diversos intentos por explorar en su territorio.

Sin embargo, frente a la frontal resistencia de estas nacionalidades se ha desplegado una estrategia de división e intervención sobre las comunidades con el silencio y el asentimiento cómplice del Estado. Un dirigente Achuar fue cooptado

4 A cualquier fin no reconocida como tal en la legislación ecuatoriana.

por la compañía Burlington para firmar un acuerdo tripartito entre líderes indígenas, representantes del Estado y la misma empresa.

Hacia finales de 2005, las organizaciones indígenas dieron a conocer un documento suscrito años atrás entre el Ejército ecuatoriano y varios representantes de las empresas petroleras que explotan el hidrocarburo en la Amazonía del Ecuador, mediante el cual las Fuerzas Armadas se comprometen irrestrictamente a proteger las instalaciones e intereses de las empresas petroleras transnacionales. Con este documento, los dirigentes Achuar han demandado que el Congreso Nacional conmine a que el Ejército lo rescinda por resultar atentatorio a la soberanía ecuatoriana.

## **Reconstitución de pueblos y nacionalidades**

Un avance significativo lo ha constituido el proceso de reconstitución del pueblo Pasto, que habita a ambos lados de la frontera colombiano- ecuatoriana y que en el año 2005 celebró su primera asamblea reafirmando su existencia como pueblo. Asimismo, se han fortalecido las autoridades comunitarias -en el contexto de transición de Gobierno señalada líneas arriba- como base de la conformación del movimiento indígena ecuatoriano. En general existe una reactivación organizativa en todas sus instancias.

La movilización por la vida, el agua y contra el Tratado de Libre Comercio entre Ecuador y Estados Unidos de Norteamérica, realizada en noviembre del año 2005, se explica en parte debido al proceso de fortalecimiento del tejido organizativo del movimiento indígena.

Otro proceso que a mediados de año resaltaba el fortalecimiento del movimiento indígena fue la crítica colectiva que surge en el debate interno sobre el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador -PRODEPINE- financiado por el Banco Mundial, el FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agropecuario) y el Estado ecuatoriano (ver supra).

Este proyecto se había iniciado en el marco del Decenio Indígena proclamado por las Naciones Unidas, y el balance que las organizaciones indígenas realizaron con respecto a la incidencia de este proyecto sobre las organizaciones fue negativo. La ejecución de este proyecto supuso que se triplicaran las “organizaciones de membrete”, se diera una fuerte corriente de división entre organizaciones de base, se iniciaran cientos de proyectos quedando en expectativas insatisfechas para el propósito de “paliar la pobreza” y se generara una fuerte tendencia clientelar entre pequeñas organizaciones no gubernamentales, profesionales especializados en este proyecto que destacaban la fórmula de “desarrollo con identidad” mientras exhibían proyectos del más simple desarrollismo.

Tras un arduo debate en su seno la CONAIE, demandó al Estado ecuatoriano que no suscriba una segunda fase de este proyecto, solicitando al mismo tiempo que atienda con políticas de Estado las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

### **Nueva emergencia del movimiento indígena: El levantamiento contra la globalización y el TLC**

El movimiento indígena logró la conformación de una alianza alrededor de la CONAIE con varios actores sociales. Estas alianzas fueron claves para llevar adelante uno de los capítulos más heroicos de los pueblos indígenas y es su movilización contra el TLC y en contra de la globalización neoliberal.

En efecto, durante el año 2006, los Estados Unidos y Ecuador pretendieron suscribir un Tratado de Libre Comercio, TLC, mientras que cientos de organizaciones indígenas de base llevaron adelante un proceso de reflexión sobre los efectos de este tratado para sus comunidades y perspectivas de vida.

En el mes de marzo y durante 14 días se realizó una movilización nacional con bloqueos de carreteras, mítines masivos en las principales ciudades y la marcha de delegados indígenas de la Amazonía ecuatoriana hacia la capital.

Desde el 11 de marzo miles de indígenas conducidos por la CONAIE, emprendieron acciones locales demandando lo siguiente: el cese de las negociaciones con Estados Unidos en relación al Tratado de Libre Comercio; la caducidad del contrato del Estado ecuatoriano con la petrolera estadounidense Occidental que provocó graves daños a los territorios indígenas y al medio ambiente, amén del costo económico que significó para el país la privatización del petróleo a favor de esta transnacional; la cesación de los efectos negativos provocados por el controvertido Plan Colombia<sup>5</sup> y la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente que reconstituya un nuevo Estado verdaderamente democrático y plurinacional.

Frente a las movilizaciones pacíficas del movimiento indígena, el Gobierno respondió con una fuerte y sistemática represión militar y policial. El cerco y agresión a las comunidades que se manifestaban fue permanente, las detenciones y secuestros por horas sin ningún motivo se realizaron por docenas a lo largo de las provincias de Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Cañar, Azuay, Loja (región andina); y en Esmeraldas y Guayas. Es decir, en los territorios de asentamiento tradicional de las nacionalidades kichwa, Awa, Epera, Chachi y Wancavilca.

La marcha desde la Amazonía a la capital, durante los 8 días fue asediada, reprimida con balas antimotines, gases lacrimógenas, tareas de amedrentamiento

---

5 El Plan Colombia fue concebido con el propósito general de disminuir el tráfico de drogas y el conflicto armado colombiano, con la ayuda financiera de los Estados Unidos. Uno de los aspectos más críticos ha sido el uso de fumigaciones sobre los cultivos de coca.

y constantes esfuerzos por dispersar a la movilización indígena que caminaron desde la ciudad de Puyo hacia Quito.

Resumiendo, los pueblos indígenas sufrieron detenciones y maltratos, culminando con un manifestante asesinado en la ciudad de Cuenca. El Gobierno de Alfredo Palacio decretó el Estado de Emergencia, militarizando e impidiendo cualquier tipo de reunión hasta una semana después del llamado “Levantamiento Indígena”. Asimismo, los miembros del Gobierno impulsaron explícitamente una acción racista, utilizando todas las formas de expresión pública en los medios masivos de comunicación.

Los contenidos emitidos en contra de los principales dirigentes de la CONAIE y de su filial interandina la ECUARUNARI, intentaron desfigurar su imagen pública en cuanto a la legitimidad de las personas. Fueron calumniados, con ataques a la integridad moral y política, así como la referencialidad pública de estos actores. Los medios realizaron una apología del racismo convirtiendo en “enemigos” a los pueblos indígenas por haber realizado acciones de resistencia en contra de una negociación que entraña intereses de todos los ecuatorianos. Esta práctica generó un clima de confrontación racial entre diversos sectores de la población (CONAIE, 2006).

Finalmente, la CONAIE concluyó su levantamiento, realizando el 31 de marzo una Asamblea Nacional. Frente a la convocatoria de esta actividad, el Gobierno amenazó a la dirigencia indígena, mantuvo el estado de emergencia e intentó impedir físicamente el acceso de los assembleístas a Salasaca, lugar en el cual se realizó el evento. Sin embargo, la CONAIE había modificado el lugar de reunión horas antes, y 1.500 delegados pudieron acudir a la evaluación del levantamiento en la Asamblea Nacional.

El balance político fue, a pesar del despliegue represivo, positivo para la CONAIE. El movimiento indígena volvió a resurgir como un actor político protagónico y decisivo en la vida nacional. Asimismo la solidaridad, respeto y legitimidad de muchos sectores y de la ciudadanía fue evidente al corresponder el “Mandato de la CONAIE en el Levantamiento” con el sentir ciudadano. Finalmente, el levantamiento produjo la interrupción total de negociaciones entre Estados Unidos y Ecuador, la declaración de caducidad del contrato de concesión a la petrolera Occidental y aparentemente el Ecuador se encontraba en vísperas de una Asamblea Nacional Constituyente.

El movimiento indígena y las elecciones nacionales Tras el fortísimo levantamiento indígena, la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador ECUARUNARI, realizó en abril su II Congreso en Cañar. Asistieron 1.200 delegados quienes redefinieron las estrategias de la organización, se discutieron distintas temáticas sobre la situación política y de los derechos de sus filiales, y se eligieron sus autoridades para el siguiente período. Por consenso se promovió la candidatura de Luis Macas, presidente de CONAIE a la presidencia de la república. Tras varios años de participación electoral mediatizados por candi-

datos de fuera del movimiento indígena, la definición de lanzar un candidato a unas elecciones signadas por el mercado político, fue un reto asumido de manera colectiva.

La propuesta del movimiento indígena tardó desde abril hasta agosto en posicionarse como una candidatura sólida. En el transcurso fueron varios los intentos por dividir las posiciones del movimiento indígena, acudiendo en el caso de varios candidatos de la izquierda y centro políticos, a diatribas racistas y labores de división. La campaña fue un hecho político – organizativo con resultados cuantitativos modestos. Luis Macas apenas alcanzó el 2.19%, quedando en sexto lugar entre quince candidatos.

### **La privatización social: las relaciones comunitarias de las corporaciones como sustitutos del Estado**

La mayoría de territorios indígenas de la Amazonía ecuatoriana contienen gran parte de la megadiversidad biológica del Ecuador. De una parte el petróleo y minerales que configuran el mapa de extracción de la riqueza se encuentran en estos territorios. Por otra parte, una enorme extensión de territorios indígenas aún gozan de zonas de selva y bosques primarios. Cabe considerar la debilitada presencia del Estado en la Amazonía, caracterizada por una fuerte representación militar y actividades estatales signadas por el asistencialismo.

En el ámbito de la extracción petrolera el Estado ha declinado la mayor parte de las actividades a empresas transnacionales extranjeras, con una mínima participación en las regalías del negocio. Estas corporaciones implementan desde hace años la llamada tarea de “relaciones comunitarias” para entablar una relación asistencialista con las comunidades y aliviar posibles nudos de tensión o resistencia por parte de comunidades indígenas en las zonas de explotación petrolera. Frente a la inexistencia de políticas públicas estatales, los indígenas son presa fácil de esta política. Más grave aún es la injerencia de las relaciones comunitarias de las empresas en los asuntos socio–organizativos de las comunidades. Durante años han captado dirigentes, los han corrompido, han anulado y perseguido a los disidentes, atemorizado a las comunidades y ejercido un poder casi único en una vasta región en la cual el Estado es casi ausente. Diversos mecanismos como el de suscribir “cartas de intención” han sido la tónica para ablandar cualquier resistencia.

A partir del reconocimiento de los derechos colectivos que resguardan la integridad, vida e identidad de las nacionalidades en la Constitución Política y el Convenio 169 de la OIT, las empresas petroleras elaboraron un reglamento para implementar el derecho a la consulta, aprobado y viabilizado legalmente como Acuerdo Ministerial por el Ministerio de Energía y Minas. Este reglamento constriñe las garantías del derecho al consentimiento fundamentado previo, y a la

misma consulta. Los procedimientos señalados en esta norma permiten que la consulta se reduzca a algunos eventos en los cuales algunos miembros, disueltos de su organización de nacionalidad y pueblo, sean aparentemente consultados. En varios casos se ha denunciado sobre las limitaciones de este tipo de mecanismo y las injerencias que mediante dádivas consiguen para que algunos dirigentes suscriban supuestos acuerdos con la explotación petrolera en sus territorios.

El Estado no tiene ningún dispositivo que permita asegurar una consulta válida e informada, ni ninguna presencia en dichos procesos contratados entre la petrolera y diversas consultoras o universidades. El único propósito es impedir posteriores acciones legales por no haber cumplido con la consulta.

### **Fuentes de agua: acoso a los pueblos kichwas**

En el año 2006 el Estado intentó, mediante la contratación de consultoras privadas, realizar un reglamento para conservar los páramos<sup>6</sup>, humedales y otras fuentes de agua. En este reglamento, aparentemente fundamentado en los derechos colectivos de los pueblos indígenas, se normaría un uso de fuentes de agua mediado por el emprendimiento de diversos negocios ambientales.

Los páramos han sido parte de la territorialidad kichwa andina, uno de los ejes constitutivos de la identidad kichwa y zona de diversas propuestas de manejo y conservación, llevadas adelante con el solo emprendimiento comunitario. De los páramos las grandes ciudades han extraído por años el agua de consumo y producción.

Las demandas de agua para consumo humano en las ciudades crecen frente a los requerimientos para una producción comunitaria y campesinas que nutre el mercado alimentario nacional. Si bien las fuentes de agua reciben la presión de un sinnúmero de usuarios del servicio en sus distintos usos, en los últimos tiempos se viene implementando agresivamente un modelo para privatizarlas.

En Carchi, Imbabura, Pichincha, Cotopaxi, Tungurahua y Cañar, varias organizaciones no gubernamentales han intentado, y en ocasiones logrado, que las comunidades locales suscriban acuerdos y contratos civiles concediendo el usufructo de los páramos a organizaciones que les ofertan pequeñas cantidades de dinero.

A su vez, la mayoría de estas organizaciones ambientalistas se encuentran en red con las transnacionales de la conservación, son financiadas por corporaciones dedicadas al negocio del agua, o por interesados en asumir el negocio de las empresas estatales del agua. Así las cosas, los pueblos kichwas se encuentran

6 Son ecosistemas de alta montaña, ubicados entre el límite superior del bosque alto andino (ceja andina) y el límite inferior de los glaciares. Son áreas de importancia hidrológica y generalmente forman parte de los sistemas de producción indígena, aunque su uso debe limitarse a actividades de subsistencia, conservación o recuperación. En el Ecuador, sus límites se extienden desde los 3.300 msnm hasta los 4.400 msnm. Predominan los páramos húmedos, que son aquellos que tienen una gran capacidad de almacenamiento de agua en el suelo y en los humedales del páramo, como turberas, lagos y pantanos.

realizando un mapeo sobre su territorialidad de los componentes, fuentes de agua y conflictos inherentes a los fuertes intereses que sobre éstos pesan.

Otro tema que pone en cuestión la exigibilidad de los derechos territoriales de los pueblos kichwa andinos del Ecuador es la implementación de un nuevo modelo para generación de electricidad que promueve la instalación de cientos de hidroeléctricas que por regla general pretenden tomar agua de las fuentes, ríos y páramos de la territorialidad kichwa, sin la mínima consulta y transgrediendo todas las posibilidades de vida de estas comunidades.

Igualmente, la minería requiere de ingentes cantidades de agua dulce para su exploración y explotación. En noviembre de 2006 comunidades kichwas y shuar de Zamora y Morona Santiago resistieron diversas concesiones que el Estado irrogó a empresas mineras que empezaban a horadar el territorio de estos pueblos.

## **Nacionalidades de la Costa entre el capitalismo salvaje y el Plan Colombia**

La nacionalidad Awa se encuentra en la frontera entre Ecuador y Colombia constantemente fustigada por las acciones del Plan Colombia que afectan sus cultivos, vida, salud; implican una territorialidad militarizada y sujeta a fuertes agresiones. Asimismo, la rica zona de bosque primario se encuentra en tensión por cuanto las autoridades ambientales del Ecuador recortaron la petición de reconocimiento sobre su territorio ancestral, a favor de emprendimientos forestales y palmicultores de grupos de poderosos madereros y como si fuera poco las compañías mineras se han hecho presente en territorio Awa.

Esta nacionalidad se encuentra formada por 31.000 miembros entre Colombia y Ecuador. La organización de la nacionalidad en Ecuador es bastante sólida, perteneciendo a la organización indígena de la costa, CONAICE que a su vez pertenece a la organización nacional CONAIE.

Se encuentran ubicados en las parroquias de Tululbí y Mataje, del cantón San Lorenzo, de la Provincia de Esmeraldas y en las parroquias Chical, Tobar Donoso y Jijón y Caamaño, de los cantones Tulcán y Mira, de la provincia del Carchi. Actualmente la población se encuentra en condiciones de empobrecimiento crítico, sin posibilidades de sobrevivencia de acuerdo a sus cánones culturales. En el año 2006 el Ministerio de Ambiente cambia el estatus legal de la territorialidad Awa para incluirla en su Sistema Nacional de Áreas Protegidas, definiendo su potestad para extender licencias forestales. Uno de los mayores riesgos de las comunidades Awa ha sido precisamente la explotación forestal de su bosque primario. Asimismo viven constantemente asechados por grupos de colonos, sectas religiosas y paramilitares, que resguardan las actividades forestales. También se

intenta la exploración y explotación de oro en territorio Awa al margen de las decisiones y vida de esta nacionalidad.

### **Nacionalidad Waorani: los últimos “pueblos libres”**

Durante varios meses de 2005 se lleva adelante una consulta con las empresas petroleras que podrían ser afectadas por la delimitación. En abril de 2006, casualmente durante la visita del Relator Especial, se filtra un rumor no confirmado de posibles muertes entre miembros del pueblo Taromenane. Se implementa entonces una mesa de especialistas que debaten sobre el caso de los pueblos en aislamiento voluntario desde el Ministerio de Ambiente. En todos estos procesos la nacionalidad Waorani nunca fue consultada. Tras distintos incidentes, el ministerio intenta una aproximación con la dirigencia Waorani. Lamentablemente las acciones se asemejaron a las del relacionamiento comunitario de las petroleras: captación de líderes, entrega de recursos, ofrecimientos y promesas de obras y proyectos, difamación e incriminación de dirigentes y ancianos Waorani, así como de colaboradores cercanos.

En una reunión en Coca, en septiembre, en la cual no se puso en consideración de las familias y delegados waorani presentes el proyecto de decreto y delimitación que efectivamente estaba siendo empujado<sup>7</sup>, se intentó avalar un proceso de consulta, pero sin éxito. Las amenazas a la vida de esta pequeña nacionalidad se multiplican, la riqueza de su territorio y de su patrimonio intangible mantienen el interés de múltiples actores externos.

La situación de los pueblos en aislamiento voluntario, posiblemente Tagaeri y Taromenane, se encuentra en un estado de completo peligro. La actividad petrolera, minera y maderera ha obligado a que emprendan desplazamiento que posiblemente les aproxima a zonas pobladas por otros waorani, colonos, sectas religiosas y otros pueblos indígenas. La delimitación de la zona intangible no considera la movilidad de estas familias, vulnera una gran parte del territorio legalmente reconocido al resto de la Nacionalidad Waorani, y únicamente ha acordado con las empresas petroleras los límites de esta zonificación aún inviable en la normativa ecuatoriana. Parece que las soluciones para garantizar la vida en libertad de los pueblos en aislamiento voluntario requieren de un esfuerzo real del Estado ecuatoriano, del concurso decidido de los Waorani y organizaciones indígenas, y del apoyo de especialistas y organismos “no interesados” en la territorialidad de cualquiera de los componentes de la nacionalidad.

Hay que indicar que en el año 2007, la situación de esta nacionalidad ha tenido un importante avance en materia de defensa de derechos territoriales concul-

---

7 Promulgado el 3 de enero de 2007 mediante Decreto Ejecutivo 2187 por el presidente Alfredo Palacio, la ministra de Ambiente Ana Albán y el ministro de Energía Iván Rodríguez.

cados. El Tribunal Constitucional<sup>8</sup> ha previsto una sentencia con la cual se rescinde el contrato por usufructo concedido por la dirigencia de dicha nacionalidad a una empresa estadounidense, con la cual de hecho embargaban su territorio por dos generaciones. Esta resolución entra en el marco de la jurisprudencia destacada en materia de derechos indígenas, al reconocer al estado como garante de éstos frente a cualquier actuación, incluso civil que los vulnere. Sin embargo, la resolución también contiene indicios de responsabilidad penal a dirigentes de la nacionalidad, lo cual no concilia con el convenio 169 y la determinación de buscar mecanismos de aplicación propios en materia de justicia, así como del reconocimiento de autoridades y formas organizativas propias.

## El Estado: el gran ausente

Si bien las nacionalidades y pueblos indígenas ecuatorianos tienen un importante reconocimiento constitucional e internacional, en el Ecuador no se ha legislado para implementar estas garantías. Las organizaciones del movimiento indígena han concebido 16 proyectos para que las normas y derechos constitucionales puedan ser ejercidos en armonía con los intereses y demandas del resto de sectores sociales. Sin embargo, ninguna norma propuesta con este fin por el movimiento indígena ha logrado ser materia de debate o aprobación por parte del Congreso Nacional.

Al contrario, la lógica del modelo neoliberal ha sido implementar cambios legales que conculcan derechos en base a decretos<sup>9</sup>, poniendo en marcha una plataforma de organizaciones no gubernamentales, consultoras privadas y varias redes que realizan proyectos de leyes y reglamentos que luego intentan ser promulgados al margen de la sociedad civil y en muchos casos frente a la ignorancia de los mismos legisladores. De la misma manera, diversas políticas públicas son materia de consultorías privadas que llevan adelante la realización de estas propuestas, al margen del estado constituido y las autoridades estatales.

Este modelo encuentra su origen en los diversos documentos que Ecuador ha suscrito con las multilaterales e incluso con ciertas agencias de la cooperación. El agua, los páramos y la biodiversidad son ejes centrales de normas y políticas que el Banco Mundial y el BID demandan que el Estado ecuatoriano implemente a través de sus Documentos de Asistencia al País.

En este marco, los derechos de las nacionalidades y pueblos se tornan relativos frente a un modelo extractivista, vinculado a las lógicas económicas de la globalización financiera y de mercados. En Ecuador únicamente la resistencia pacífica desde las organizaciones de las nacionalidades y pueblos indígenas ha

8 Mediante resolución administrativa No. 1491-06-RA.

9 Decreto Ejecutivo en el cual el presidente de la república legisla sobre aspectos de su competencia y/o reglamenta leyes de mayor jerarquía.

logrado sostener y proponer un modelo alternativo desde lo local y en el respeto a la equidad, la interculturalidad y la plurinacionalidad.

## DERECHOS COLECTIVOS EN EL POSNEOLIBERALISMO

Para la presente evaluación de los derechos colectivos, hemos acudido a la noción del neoliberalismo como hilo conductor sobre el cual situar las resistencias y las movilizaciones indígenas. En ese sentido, es necesario indicar que se entiende por neoliberalismo a la propuesta de tipo económico, político, social, ideológica y simbólica que plantea la privatización de lo público, la regulación y la asignación de los recursos sociales por mecanismos de mercado y la constitución de las sociedades en conformidad con reglas mercantiles de beneficio privado e interés individual. El neoliberalismo, en consecuencia, contempla una amplia gama de instrumentos de intervención sobre el Estado y la sociedad, y en donde han sido importantes las instituciones multilaterales como el FMI, el BID, o el Banco Mundial, las agencias de la cooperación a desarrollo, e instituciones académicas.

Entendemos al posneoliberalismo como la etapa en la cual se recupera el rol del Estado, pero se mantiene vigente la idea de estructurar a las sociedades bajo relaciones mercantiles de costo-beneficio. El posneoliberalismo, continúa algunas reformas estructurales que empezaron con el neoliberalismo, como por ejemplo la descentralización, los pagos por servicios ambientales, el extractivismo y productivismo, pero otorga un mayor rol al Estado, a la planificación, a la participación ciudadana.

Las políticas adoptadas por el gobierno de Alianza País, en el periodo de 2007-2009, dan cuenta de que independientemente de la retórica que el gobierno asume para legitimarse a sí mismo y que generalmente hace referencia al discurso del socialismo y de la izquierda política, en realidad representa una renovación del neoliberalismo pero bajo las dinámicas del posneoliberalismo.

### **El Movimiento Indígena en la Trampa de la “revolución ciudadana”**

Es plausible suponer que la crisis financiera y monetaria de los años 1999-2000, produjo el agotamiento del sistema político y del modelo neoliberal, sobre todo en los sectores medios de la población que perdieron sus ahorros en el sistema bancario, y se sintieron desprotegidos al tiempo que comprobaban que el sistema político respondía a los intereses de los bancos más que a los intereses de la sociedad. De ahí nace un sentimiento de desconfianza hacia el sistema político que será captado por la agrupación política Alianza País, que hace de la necesidad de moralizar el sistema político y refundarlo de manera radical, el principal eje de su propuesta política.

La candidatura presidencial de Rafael Correa, en consecuencia, y el arribo de Alianza País al gobierno en Ecuador, fueron posibles por la apertura del espacio político realizado por los movimientos sociales ecuatorianos fundamentalmente, por el movimiento indígena y por el desgaste del sistema político.

El discurso movilizador de Alianza País recupera los discursos críticos hacia el neoliberalismo, y propone la Asamblea Constituyente en los mismos términos que el movimiento indígena. Es por ello que luego de las elecciones y durante el proceso electoral constituyente, el movimiento indígena, y el conjunto de movimientos sociales, hayan visto con expectativa el proceso abierto por Alianza País y que incluso lo hayan suscrito y apoyado.

Empero de ello y una vez en el poder, Alianza País ha buscado la forma de volar en su propio espacio y legitimarse a sí mismo desde las prácticas gubernamentales, buscando la forma de cooptar a los movimientos sociales bajo sus propios requerimientos políticos. Esto ha significado que los movimientos sociales hayan empezado un proceso de separación con respecto al proyecto político de Alianza País, y que empiecen a desconfiar de su proyecto económico.

En esta coyuntura de 2006-2009, puede apreciarse que la percepción del movimiento indígena con respecto a la agrupación política Alianza País, y que la desconfianza con respecto a su proyecto económico, se hayan visto avaladas por las decisiones del gobierno de Alianza País que ha decidido un proceso de reprimarización de la economía apostando por la minería a cielo abierto y en gran escala, por la producción de biocombustibles, por la privatización de la naturaleza por la vía del pago por servicios ambientales, entre otros.

Al mismo tiempo, el gobierno de Alianza País ha desdeñado las propuestas del movimiento indígena y se ha opuesto a varias de ellas, jugando un rol regresivo en cuanto a los derechos colectivos y respeto a los derechos humanos. El punto de inflexión se produjo los primeros días de diciembre de 2007, cuando el ejército entró en la población de Dayuma para reprimir al pueblo que hacía uso de su legítimo derecho a la protesta ante los olvidos gubernamentales. Ante los reclamos de los pueblos indígenas en contra de la minería a cielo abierto, el gobierno de Alianza País ha llegado al uso del racismo en contra de los dirigentes indígenas y ha azuzado a la población en contra de los pueblos indígenas en una práctica que recuerda al gobierno de Lucio Gutiérrez.

De igual manera, el régimen de Alianza País intervino en la educación intercultural bilingüe, irrespetando su estatus de autonomía. Intervino también en el CODENPE dejándole sin el presupuesto asignado. Durante las elecciones, el régimen a través de la Secretaría de Pueblos, intervino en las estructuras organizativas de la misma manera clientelar que lo había hecho anteriormente el gobierno de Sociedad Patriótica.

## Conflictos, derechos humanos y frustración de expectativas

Uno de los anuncios del Gobierno de Rafael Correa que sorprendió a las organizaciones indígenas del país, tuvo relación con la propuesta de mantener el petróleo del mayor campo de crudos pesados del país, enterrado en el subsuelo, a cambio de una compensación de 350 millones de dólares anuales. Se trata de la iniciativa “Yasuní ITT” auspiciada por grupos ambientalistas, al encontrarse dicho campo petrolero al interior del área protegida más importante del país, el Parque Nacional Yasuní y espacio del territorio ancestral de la nacionalidad Waorani.

Hay que recordar que el Estado, a través de la empresa estatal Petroecuador impulsó el denominado proyecto “Tiputini” desde 1983 hasta el año 2004, en que el programa exploratorio comprobó un total de 947 millones de barriles de crudo. La explotación de dichos pozos duraría alrededor de 25 años e incluye como opciones del proyecto, la construcción de una planta de refinación y la instalación de una planta de mejoramiento de crudo y generación termoeléctrica.<sup>10</sup>

Según la asambleísta de Alianza País, Mónica Chuji, “la iniciativa gubernamental no puede ser entendida ni tratada de manera aislada, como caso único, pues corre el riesgo de generar algunos malos entendidos y desencuentros, especialmente con la realidad de la Amazonía ecuatoriana y particularmente con los derechos de los pueblos y nacionalidades”.

Esta afirmación se corresponde con el pronunciamiento hecho por la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) a través de su presidente Domingo Ankuash quien planteó sus reservas frente a la iniciativa gubernamental, “*si es que no se la trata como una política más integral y amplia, apuntalando la protección y defensa de los territorios, especialmente Waorani, donde están las nacionalidades Shuar, Achuar, Shiwiar, Kichwa, Andoas y Zápara, quienes aún controlamos más de 4 millones y medio de hectáreas de territorio con un 90% de bosque nativo*”.<sup>11</sup>

Los temores de la CONFENIAE enfatizan que si el Estado deja de percibir 350 millones de dólares por año, ése sea el pretexto perfecto que tengan las autoridades para justificar las concesiones de 12 bloques petroleros que afectarían más de 2,5 millones de hectáreas.

Pero si la expectativa favorable del Gobierno se logró con el anuncio de la iniciativa “Yasuní ITT”, por otro lado, a lo largo del año, las comunidades indígenas se vieron reprimidas y afectadas por su resistencia u oposición a varios proyectos extractivos en sus territorios. En el mes de junio hubo duras protestas frente a las actividades de las transnacionales Petrochina y Petrobrás en la Amazonía norte.

10 Cf. Petroecuador, Estudio de Impacto Ambiental, Perforación Avanzada, Pozos 3 y 4. proyecto ITT, Quito.

11 Carta al presidente Rafael Correa, julio 31 de 2007.

Pero el mayor incidente se presentó a finales del mes de noviembre de 2007 en la localidad de Dayuma, en la provincia de Orellana, al norte de la Amazonía, ubicada en el corazón de las operaciones petroleras.

Ante la negativa del Gobierno y de la estatal Petroecuador de participar en reuniones que habían propuesto las comunidades locales, éstas iniciaron un cierre de vías para exigir el cumplimiento de ofertas en torno a la construcción de una carretera y el saneamiento ambiental de áreas contaminadas. Según voceros oficiales, los manifestantes habían amenazado con bloquear la producción petrolera. En vez de abrir el diálogo, el Gobierno declaró el estado de emergencia, suspendió varios de los derechos garantizados en la Constitución, reforzó la presencia militar en la zona y declaró vigente la Ley de Seguridad Nacional que pone a los civiles bajo fuero militar.

Los días 29 y 30 de noviembre, unas 45 personas fueron detenidas arbitrariamente por la Fuerzas Armadas quienes entraron a los hogares de los habitantes, comportándose de manera muy violenta. Algunas personas detenidas fueron torturadas. Mediante habeas corpus el 1 de diciembre se ordenó la libertad de 31 personas, disposición que no fue acatada por la fuerza pública.<sup>12</sup>

Quizás lo sucedido en Dayuma no haga sino reafirmar una constante en la conflictividad en la región: en la Amazonía y otras regiones periféricas del país, el incremento de los precios del petróleo y los anuncios de mayores recursos, no hacen sino aumentar las expectativas y las frustraciones.

El caso del conflicto y represión en Dayuma puso en entredicho, además, las relaciones del Gobierno con la Asamblea Constituyente, que congeló las denuncias en torno a las violaciones de derechos humanos, nombrando una Comisión investigadora y absteniéndose de aprobar una condena contra el Estado. El caso de Dayuma clarificó también que las reformas en el país, y en especial, aquellas que impulsa el Gobierno de Correa tendrán que alcanzarse en medio del conflicto social y político.

Por otro lado, en enero de 2007, en la zona del Pastaza varias comunidades Kichwa de Villano se tomaron las instalaciones de la petrolera Agip Oil, concesionaria del llamado bloque 10. En la vecina comunidad Kichwa de Sarayaku, las acciones de amedrentamiento y acoso en contra de los líderes por parte de allegados a la empresa petrolera argentina Compañía General de Combustibles (CGC) han sido permanentes.

La lista de violaciones a los derechos humanos en esta zona es amplia, y consta en el expediente abierto en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Según el presidente de Sarayaku, Dionisio Machoa,

*Hasta ahora el Estado ha ignorado tanto las medidas cautelares que la Comisión dictó en mayo de 2003 como las medidas provisionales de la Corte Interamericana*

12 “La FIDH condena la ola de represión en Orellana”, Federation Internationale des Ligues des Droits de l’Homme (FIDH), diciembre 3 de 2007.

*de los Derechos Humanos de julio de 2004, y tampoco ha cumplido con su compromiso del año pasado de terminar el contrato con la CGC, y aún estamos pendientes de retirar las pentolitas (explosivos para exploración petrolera) dejadas por la empresa.*<sup>13</sup>

En Morona Santiago, las compañías mineras Current Resources (Ecuacorriente de origen canadiense) y David Lowell, de EEUU, encontraron importantes yacimientos polimetálicos de cobre y oro, y frente a la oposición de las comunidades, emprendieron acciones de amedrentamiento y persecución contra los dirigentes. El entonces diputado Salvador Quishpe, del movimiento Pachakutik, denunció que “las ilegalidades jurídicas apoderadas por las empresas mineras como Ecuacorriente, en complicidad con las autoridades, están causando persecución y hostigamiento en contra de los pueblos indígenas y demás comunidades campesinas en esta región”.<sup>14</sup>

De manera similar, en Intag, provincia de Imbabura, en la Sierra Norte, existe un caso que responsabiliza a la minera canadiense Ascendant Cooper, de cometer una serie de atropellos a los derechos humanos, cuando grupos armados contratados por la empresa agredieron con armas de fuego o gases y amedrentaron a las organizaciones campesinas y autoridades locales.<sup>15</sup>

Estos casos apenas son la punta de un ovillo que ha ido extendiéndose en varias zonas del país e involucrando a comunidades indígenas, en torno a áreas concesionadas por empresas mineras. En Morona Santiago y Zamora Chinchipe, en los poblados de Gualaquiza, El Pangui y Yantzatza, a mediados de año vivieron una escalada de violencia y represión que involucró a miembros del Ejército<sup>16</sup>. “Ecuacorriente, Lowell Mineral Exploration, Ascendente Cooper y Iam Gold Ecuador, dicen no tener conflictos, pero el enfrentamiento entre comunidades por la actividad minera está creciendo”<sup>17</sup> En ese contexto, el ministerio de Energía convocó en el mes de abril al llamado “Diálogo Nacional Minero”, sin resultados positivos ni compromisos mayores, aparte de la presentación de un Plan Nacional Minero Artesanal<sup>18</sup>.

Estos conflictos y la manera de afrontarlos revelan la incapacidad del Estado de procesarlos adecuadamente y sobre la base del respeto a los derechos humanos. Ha sido y es recurrente esa frecuente delegación de funciones a entes privados, como las empresas petroleras o mineras, las misiones religiosas y las ONG, lo cual afecta considerablemente la legitimidad de las intervenciones y la sostenibilidad de los acuerdos.

13 Entrevista personal, Puyo, octubre 28 de 2007.

14 Cf. Diario La Hora, febrero 17 de 2007.

15 Cf. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina.

16 Comunicado conjunto ante el atropello de los Derechos Humanos cometido por las mineras Ascendant Cooper y Courrent Ressources, de la Comisión Ecuamélica de Derechos Humanos (CEDHU), Coordinadora Zonal de Juntas Parroquiales de Intag, Coordinadora Campesina popular de Morona Santiago, Quito, diciembre 15 de 2006.

17 Diario *El Comercio*, “Los conflictos llegan a cuatro mineras”, Pág.10A, Quito, 15 de noviembre de 2006.

18 Cd. Diario *El Mercurio*, Cuenca abril 5 de 2007.

## 1. Ley de Minería

La Asamblea Constituyente ecuatoriana, ante los pedidos de varias organizaciones sociales y entre ellas el movimiento indígena, emitió el Mandato No. 6 que eliminó las concesiones mineras en el Ecuador y estableció un periodo para la publicación de una nueva Ley de Minería. Las organizaciones indígenas apoyaron el Mandato No. 6 que suspende las concesiones mineras en la expectativa que el nuevo marco jurídico Constitucional, que a su criterio incorporaba derechos ambientales importantes, pueda convertirse en un obstáculo para las actividades mineras.

Sin embargo, el texto Constitucional defraudó las expectativas de las organizaciones sociales, en primer lugar porque nunca incorporó la figura del consentimiento libre, previo e informado, en su lugar propone una consulta no vinculante (Art. 398 de la Constitución Política que establece que “si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo a la ley.”), en segundo lugar, porque nunca determinó un estatuto especial para los recursos naturales existentes en los territorios indígenas (los recursos naturales pertenecen al Estado), en tercer lugar porque subordina el alcance de los derechos a la economía, de tal manera que le da al poder ejecutivo la potestad de interpretar y legislar sobre la aplicación y garantía de derechos cuando éstos están en directa relación con actividades productivas, por ejemplo los Art. 401 y 407 de la Constitución Política.

Las organizaciones indígenas cuestionaron la forma y el contenido en la cual el gobierno y la Comisión Legislativa que se posesionó luego de la Asamblea Constituyente, aprobaron la Ley de Minería el 12 de enero de 2008. En los meses previos a la aprobación a esta Ley, se sucedieron varias movilizaciones sociales que produjeron violaciones a los derechos humanos. Luego de aprobada la Ley de Minería, las organizaciones indígenas realizaron una serie de movilizaciones sociales para oponerse a este nuevo cuerpo jurídico, y fueron reprimidas por el Estado.

La nueva Ley de Minería implica la vinculación del Ecuador a las actividades intensivas de extracción y minero-exportación, porque genera un marco jurídico para la minería industrial de productos metálicos en gran escala y a cielo abierto, algo que en el Ecuador es un hecho inédito. En efecto, la actividad minera en el Ecuador es de pequeña escala, artesanal y de productos no metálicos. Se tratan de pequeñas unidades mineras que provocan, además, graves impactos ecológicos en las zonas en las que se encuentran.

La Ley Minera genera una serie de instrumentos jurídicos que implican la entrada del Ecuador de lleno a la minería metálica y a cielo abierto, uno de esos

instrumentos es el “título minero” bajo la figura de la “concesión minera”, y que se otorga a los empresarios mineros para que ellos puedan con esta concesión no solo realizar actividades mineras sino crear un mercado especulativo de títulos mineros. También genera la figura jurídica de las “servidumbres” que están vinculadas a la “concesión minera” y en virtud de las cuales, el propietario de la concesión minera se convierte en propietario de los territorios en los cuales posee la concesión, incluidos todos los recursos ambientales presentes en ese territorio.

El propietario de una concesión minera puede hacer uso del territorio y de sus recursos naturales, para el efecto puede expulsar a las poblaciones que lo habiten o que reclamen derechos sobre esos territorios y sobre esos recursos. La figura de la concesión protege los derechos del concesionario minero sobre los territorios y los recursos naturales, con la figura del “amparo administrativo”. (Art. 63.- Amparo administrativo.- (...) El Estado, a través de la Agencia de Regulación y Control Minero, otorgará amparo administrativo a los titulares de los derechos mineros ante denuncias de internación, despojo, invasión o cualquier otra forma de perturbación que impida el ejercicio de sus actividades mineras.). Con esta figura del “amparo administrativo”, el propietario de la concesión minera puede solicitar la intervención de la fuerza pública para todas las personas, organizaciones sociales o pueblos indígenas que “perturben el ejercicio de las actividades mineras”.

Esta acción de amparo administrativo está en contra de los derechos colectivos y en contra de los derechos humanos de la población determinados en la nueva Constitución Política del Ecuador. La figura del “título minero” bajo la nominación de la “concesión minera” también genera servidumbres para el agua, incluidas las aguas subterráneas. (Art. 60.- Aprovechamiento del agua y constitución de servidumbres.- La ejecución de actividades mineras en general y la autorización para la operación de plantas de beneficio, fundición y refinación, requieren el permiso de la autoridad única del agua, para el aprovechamiento económico del agua y podrán solicitar las servidumbres que fueren necesarias de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Ley que regule los recursos hídricos.). La concesión sobre los territorios está hecha a 25 años, y las causales que determinan su terminación o anulación no contemplan en ningún caso el derecho de los pueblos, nacionalidades y la ciudadanía a demandar la extinción por daños ambientales o por irrespeto a los derechos colectivos y derechos humanos.

Por ello, la nueva Ley de Minería aprobada por el Estado ecuatoriano, entra en grave contradicción con la Constitución, y con los instrumentos internacionales vigentes y ratificados por el Ecuador. En efecto, el Art. 15 de Utilidad pública, establece lo siguiente: “Se declara de utilidad pública a la actividad minera en todas sus fases, dentro y fuera de las concesiones mineras. En consecuencia, procede a la constitución de servidumbres que fueren necesarias, en el marco y límites establecidos en esta Ley...”. Este artículo puede entrar en contradicción con

las demandas indígenas de territorialidad y autonomía, sobre todo cuando los proyectos mineros más importantes del Ecuador se hallan, precisamente, en territorios indígenas.

En el Art. 24 de esta Ley de Minería se establece una enorme capacidad discrecional al Ejecutivo, cuando establece lo siguiente: “Art. 24.- Áreas mineras especiales.- El Presidente de la República podrá declarar Áreas Mineras Especiales, en sujeción al Art. 407 de la Constitución, a aquellas en las que exista potencial de desarrollo minero y no se encuentren concesionadas, con el objeto de que el Ministerio Sectorial, a través de sus entidades adscritas, realice catastros, investigaciones geológico-mineras u otro tipo de actividades con interés científico, dentro de sus respectivas competencias.”. No se hace mención al hecho de que la definición de las áreas mineras especiales deben estar condicionadas a los marcos jurídicos existentes de derechos colectivos y de reconocimientos territoriales de los pueblos y nacionalidades indígenas.

El gobierno ha dicho que los recursos que generará la minería serán para obra pública, en especial salud y educación; sin embargo, en el Art. 34 como patente de conservación se mantiene un máximo de 10% por hectárea minera en relación a la remuneración mínima unificada (que en abril de 2008 correspondía a 18 USD), y como regalías un valor del 5% sobre las ventas, en contradicción con lo establecido en el Art.408 de la Constitución.

Las organizaciones sociales e indígenas han solicitado el archivo de la Ley de Minería, y luego de su aprobación han interpuesto recursos de nulidad e inconstitucionalidad. También han realizado una serie de protestas sociales y ciudadanas. Varios ciudadanos, muchos de ellos indígenas, han sido detenidos e incluso torturados por su participación en las protestas en contra de la Ley de Minería. Es de resaltar los casos de los siguientes ciudadanos y ciudadanas que han sido encarcelados y perseguidos desde el gobierno por haberse manifestado en contra de la Ley de Minería: Joel Vicente Zhunio, Yolanda Gutama, Virginia Chuñir, Georgina Gutama, miembros del Frente de Mujeres Defensoras de la Pachamama de la región de Molleturo, Isaura Espinoza, Aída Zhunio, Luz Salina, de la región de Méndez de la amazonía sur. En las movilizaciones en contra de la Ley de Minería organizadas por la CONAIE, fueron detenidos los indígenas Luis Alberto Yamberla, Juan Castillo, José Cuascote, Rodolfo Pereira, Alfredo Cabascango, entre otros. En ninguno de los casos se respetaron los derechos colectivos y derechos humanos de estos dirigentes indígenas conforme las denuncias de la CONAIE.

## **2. Ley de Soberanía Alimentaria**

En la propuesta de la CONAIE a la Asamblea Constituyente, constan aquellos temas que el movimiento indígena considera sensibles y prioritarios: la reforma

agraria, la nacionalización del agua, el rescate de la cultura alimentaria, el crédito para la producción campesina, la creación de sistemas de riego con tarifa cero para la producción campesina, políticas de precios y la oposición al agro-negocio, a los agro-tóxicos, a los alimentos sintéticos, a los biocombustibles, a la biotecnología-biopiratería, y a los paradigmas de la “revolución verde”. (Cfr. CONAIE, Propuesta frente a la Asamblea Constituyente, 2007).

Empero de ello, la Comisión de Legislación y Fiscalización, aprobó un cuerpo legal de 35 artículos, y cuatro disposiciones transitorias de la “Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria”, en la cual no constan ni se recogen las propuestas de la CONAIE.

Para las ONG’s Acción Ecológica y Fundación Heiffer, en un comunicado público y que circuló por Internet, expresan lo siguiente: “En primer lugar, el sentido de la ley (de Soberanía Alimentaria) no corresponde a todas las aspiraciones que se conjugan con el concepto de la soberanía alimentaria. Existe una propuesta teórica y práctica de lo que significa soberanía alimentaria, realizada por los movimientos campesinos, indígenas, pescadores, recolectores y otros, quienes en respuesta al modelo agroalimentario impulsado por el neoliberalismo que ha situado a las transnacionales agroalimentarias como actores centrales que controlan y monopolizan todas las fases de la cadena alimentaria desde la producción de semillas hasta la comercialización de los productos; proponen que los pueblos recuperen el control total de la producción de alimentos y por lo tanto tengan el control de los recursos necesarios para hacerlo: tierra, agua, semillas y una tecnología respetuosa con la naturaleza y que valore los conocimientos, saberes y prácticas de quienes hace miles de años dieron origen a la agricultura y la mantienen hasta la actualidad.”

Por estas críticas, estas ONG’s sugieren que se cambie el nombre de esta ley, según ellas debería llamarse “ley de fomento de la agroindustria”. En efecto, la ley de Soberanía Alimentaria recoge conceptos que entran en contradicción con los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades y que contribuyen al desarrollo del agronegocio y los agrotóxicos.

Según estas mismas ONG’s: “Siguiendo con esta percepción confusa del sentido de la soberanía alimentaria, en el proyecto de ley la necesidad de garantizar alimentos sanos se equipara con el concepto de inocuidad alimentaria, que tal como se planteaba en versiones anteriores y como ha sucedido en países vecinos como Colombia, han servido para limitar el acceso al mercado de los productos de los pequeños y medianos agricultores y coartar sus diarias actividades en base al establecimiento de estándares sanitarios y fitosanitarios internacionales que responden a los requerimientos de la OMC, que buscan imposibilitar la circulación de la producción campesina para asegurarles el mercado a las grandes corporaciones. De esta manera se penalizó la producción artesanal de panela en Colombia y de tortilla de maíz en México”.

### 3. Ley de tipificación de los delitos de etnocidio y genocidio

La Comisión de Legislación y Fiscalización que asumió las tareas legislativas luego de la Asamblea Constituyente, aprobó el 4 de marzo de 2008 la denominada: “Ley reformativa al Código Penal que tipifica el delito de genocidio y etnocidio”. Los marcos jurídicos son el Estatuto de la Corte Penal Internacional, aprobado por el Ecuador en el año 2001 y la Constitución.

En el Informe que la CONAIE presentó en 2006 al Relator Especial de la ONU para los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, se lee lo siguiente: “Genocidio cultural o etnocidio: acogemos el concepto de etnocidio como muerte a la diferencia. El etnocidio no adopta una actitud violenta sino una actitud que entiende al otro como el buen salvaje que puede ser mejorado. Ecuador sigue intentando a través de todos los aparatos del Estado y sus leyes incorporar a los indios a la vida nacional, a las formas dominantes de ejercicio de la ciudadanía, a la relación con el mercado con las reglas del mercado, a la protección social del Estado en tanto el más empobrecido(a) y/o marginado(a) o subdesarrollado, a la reducción de su fortaleza cultural y su identidad mediante prácticas que folclorizan, estereotipan, criminalizan o persiguen las identidades indígenas, a los servicios sociales básicos sin rasgos ni calidad intercultural. Etnias enteras han sido invadidas por modelos culturales exógenos a su vida ya sea por el aparcamiento de actividades mercantiles asociadas al turismo o la extracción de recursos naturales y su biodiversidad, o por la acción premeditada del mercado sobre sus tierras, territorios y culturas y sometidos a todos los factores que consuman su etnocidio.” (CONAIE, Informe 2006, op cit pp 11).

La CONAIE en el mismo Informe también señala claramente la definición de “genocidio étnico” y acoge en su definición lo dispuesto en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de la Asamblea General de la ONU, en su resolución 260 A (III), del 9 de diciembre de 1948, que entró en vigor el 12 de enero de 1951. Es decir, la CONAIE había establecido ya en 2006 una clara determinación entre el etnocidio como una frontera de disputas entre la modernidad capitalista y el genocidio étnico como la eliminación física de un grupo determinado.

En la Ley de tipificación del delito de etnocidio-genocidio, no se recogen las propuestas realizadas por la CONAIE y más bien se procede de tal manera que se acotan los alcances del derecho internacional sobre genocidio únicamente a lo que hace mención y repercute sobre los pueblos indígenas en aislamiento voluntario. Es decir, ninguna otra actividad que impacte sobre los otros pueblos indígenas puede ser susceptible de entrar en la tipificación del genocidio étnico y del etnocidio.

La Comisión de Legislación y Fiscalización se cura en sano ante la adopción de leyes francamente lesivas para los derechos humanos y colectivos, como es el

caso de la Ley de Minería, y ante la existencia de un estatuto internacional sobre delitos de lesa humanidad y de genocidio, decide acotar los alcances y reducirlos a una situación determinada: genocidio y etnocidio serán aquellos delitos que hacen referencia exclusiva a los pueblos en aislamiento voluntario.

Los pueblos y nacionalidades indígenas no podrán jamás reclamar por genocidio y etnocidio, en el caso de que las actividades extractivas impliquen una amenaza de muerte real no metafórica para las comunidades directamente afectadas por el extractivismo. Porque en la tipificación realizada solamente consta el irrespeto a la autodeterminación y las actividades que alteren la forma de vida o la identidad específica de los pueblos en aislamiento voluntario. Los pueblos indígenas no podrán reclamar por las afecciones o los irrespetos que les pueden provocar las políticas públicas, las decisiones empresariales, las misiones religiosas, las actividades turísticas, etc., a su forma de vida y a su cultura.

Con esta tipificación, se produce una lesión importante a las demandas de los pueblos indígenas y un retroceso en la legislación internacional a propósito de la tipificación del etnocidio.

#### **4. Decretos ejecutivos que avalan el control a la organización comunitaria: el RUOSC**

El RUOSC es el Registro Único de Organizaciones de la Sociedad Civil y es un mapeo o registro de las organizaciones sociales, en especial las organizaciones comunitarias e indígenas. Es un sistema al que se ingresa a través de la web: [www.sociedadcivil.gov.ec](http://www.sociedadcivil.gov.ec), para ingresar se necesita el RUC (Registro Único de Contribuyentes). El ingreso y registro ahora es un requisito obligatorio para todas las organizaciones comunitarias e indígenas. Este sistema del RUOSC está cruzado con el RUC y el RUP (Registro Único de Proveedores), por lo que, los primeros datos que posee este sistema son los referenciados por el SRI (Servicio de Rentas Internas). El RUOSC contiene los siguientes datos de las organizaciones comunitarias:

- a) Población atendida;
- b) Ámbito geográfico de intervención;
- c) Costos de actividades;
- d) Fuentes de financiamiento;
- e) Experiencia profesional de sus directivos;
- f) Años de experiencia en actividades a ser desarrolladas o similares;
- g) Indicadores de eficiencia, eficacia y calidad; y,
- h) Designación del titular de la auditoría.

Las organizaciones, de acuerdo al Decreto ejecutivo No. 982 tienen que registrarse obligatoriamente. En el caso de que la organización social no se registre perderá su reconocimiento jurídico, y los miembros de la directiva serán considerados como evasores tributarios. El RUOSC es un mecanismo de control, vigilancia e intervención directa sobre las estructuras sociales y organizativas, y bajo la cobertura legitimante de la necesidad estatal por regular las actividades de las organizaciones sociales bajo criterios de registro. El RUOSC se definió de la siguiente manera:

- a. Los Decretos ejecutivos Nos. 610, 982 y 1389 son decretos que modifican el reglamento para la aprobación de estatutos, reformas y codificaciones, liquidación y disolución, y registro de socios y directivas, de las organizaciones previstas en el código civil y leyes especiales.  
Con este reglamento se entrega personería o personalidad jurídica a las organizaciones indígenas de primer, segundo o tercer grado.
- b. Aparentemente estos decretos regulan y controlan la entrega de fondos públicos a través de proyectos, resoluciones, donaciones que hacen los ministerios directamente o través de sus dependencias provinciales. Por fondos públicos se entenderán no solo la transferencia de efectivo, sino se entenderán los comodatos, donaciones, acciones, particiones, etc. Es decir, todo lo que el Estado puede otorgar a una organización de la sociedad civil.
- c. El Decreto ejecutivo No. 982 también establece la obligatoriedad de acreditarse a las organizaciones que buscan y desarrollan proyectos o convenios para recibir fondos del Estado. La acreditación es un acto público que el Estado realiza a una organización para que pueda recibir fondos. Esta acreditación pública se realiza a través de un formato que por ahora está basado en instrumentos propuestos en el Decreto Ejecutivo No. 080. Sin embargo, el Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social, motivó la creación de una matriz que está en plena validación, cuyos indicadores de eficiencia, eficacia y calidad están enmarcados en conformidad con los indicadores del Banco Mundial.
- d. La estrategia del RUOSC en realidad es un sistema de desmovilización y desestructuración de las organizaciones de la sociedad civil, en especial aquellas que han tenido roles políticos relevantes como es el caso de la CONAIE. Porque pasan las organizaciones a ser condenadas y castigadas por el sistema de rentas internas (SRI), los decretos y su peso de ejecución se vuelven perversos, pues se han institucionalizado mecanismos desde el SRI para castigar la organización.

### Los nudos críticos:

Las reformas realizadas al Reglamento de organizaciones de la sociedad civil, incluyen a aquellas organizaciones que están amparadas en Leyes especiales como la Ley de comunas, la Ley de Deportes, la Ley de Cooperativas o de Modus Vivendi. En este sentido, al ser incluidas las comunas y cabildos indígenas, desconocen su trayectoria histórica de organización y para su legalización ante el Estado ahora es necesario que estas organizaciones sociales abran una CUENTA DE INTEGRACION para garantizar el patrimonio colectivo. Se trata de un requisito que generalmente se lo emplea para conformar una empresa privada.

Esto puede tener implicaciones legales posteriores pues el patrimonio, en el caso de las organizaciones comunitarias, generalmente es utilizado inmediatamente, ahora bien, si la organización comunitaria no presenta justificaciones al uso de esta Cuenta de Integración, como inversiones realizadas, o gastos de operación o un plan de gastos de la organización, ésta podrá ser intervenida por el Estado, en cualquier momento a través del Ministerio que le otorgó la personalidad jurídica amén de la fiscalización de la contraloría del Estado.

El SRI ha institucionalizado requisitos burocráticos en virtud de los cuales solo con ellos se puede entregar personalidad jurídica a una organización comunitaria. El Registro Único de Contribuyentes que es un mecanismo tributario para el control impositivo a las personas y a las empresas, ahora también se convierte en un requisito para la sobrevivencia de las organizaciones comunitarias e indígenas.

El problema radica que una organización comunitaria el momento en el que debe acceder a este número tributario automáticamente se convierte en sujeto tributario, y por ende pasa a ser controlado por las leyes de evasión y elusión fiscal. No solo eso, sino que la organización al momento de acceder a este número tributario debe declarar la fecha de su constitución como organización comunitaria, y a partir de esa fecha debe declarar impuestos.

Por ejemplo, una organización que tiene su acuerdo ministerial en 1984 deberá sacar el RUC en el año 2008. El SRI le obliga a realizar la declaración en retrospectiva, al menos, desde el año 2003. Las que declaran con tarifa cero, tiene la recarga de multas de 72 meses de haber declarado y aquellas que tiene sus objetivos sin fines de lucro pero que están como pequeñas microempresas de queseras, artesanales, venta de excedentes de hortalizas, crianza de animales menores, bancos comunales tendrán que justificar ingresos y egresos. En muchas ocasiones las multas sobrepasan los 5.000 dólares. Por lo tanto, los principales responsables de estos impagos tributarios –los dirigentes de las organizaciones asumen también las responsabilidades en el caso de no pagar estas multas. A través de este mecanismo se criminaliza y se persigue a los dirigentes comunitarios y se los convierte en delincuentes tributarios.

De otra parte, el SRI, como entidad de control y recaudación de impuestos, trata a las organizaciones comunitarias como sujetos tributarios y en consecuencia solicita el nombramiento legalizado de la organización, en el caso de organizaciones cuya personalidad jurídica se asienta especialmente en el MAGAP (Ministerio de Agricultura) y el MIES (Ministerio de Inclusión Económica y Social), tienen que agregar la protocolización de su nombramiento en alguna notaria, ya que los ministerios para legalizarles también les piden primero el RUC. Esto provoca doble gasto y muchas confusiones sobre la declaración tributaria, provocando la acumulación de multas, o el desinterés por continuar en una organización por la serie de responsabilidades a las que se sujeta el representante de la misma.

El sector indígena y campesino ve lesionado su derecho a la organización ya que el contar con una cuenta de integración les impide concretar su derecho a asociarse y a adquirir beneficios del Estado.

Otro sector que se siente perjudicado son las fundaciones ambientales, quienes consideran que el sacar una cuenta de integración con 4000 dólares o justificar el patrimonio por este monto las vulnera, pues muchas de ellas subsisten sin ningún bien ya que sus objetivos son el cuidado y preservación de la naturaleza y para este fin no cuentan con recursos sino muchas veces con voluntariado. En la Amazonía existen muchos casos de estos. Especialmente también se vulneran los derechos de las organizaciones de segundo grado de los movimientos indígenas, pues los decretos establecen que toda nueva organización tendrá que justificar en dólares su patrimonio. Y las anteriores tendrán que actualizar sus estatutos y patrimonio en este caso con bienes muebles o inmuebles.

En varias regiones se ha comprobado que no hay información del nivel central a los diferentes ministerios en las provincias, por lo que muchas de las dependencias públicas no conocen los decretos y mucho menos pueden brindar información oportuna de acuerdo a los tiempos estipulados en los mismos. Esto provocará a partir de 27 de abril de 2009 una serie de inconvenientes para las organizaciones que debían acreditarse. Los ministerios aplican las herramientas que les facilita el decreto 080.

Las organizaciones comunitarias y sociales revelan un débil manejo del procedimiento parlamentario y de conocimiento de los trámites burocráticos, que tienen sus textos en español y que generalmente maltratan a los comuneros indígenas, lo que debilita la gestión de la organización frente a la serie de trámites que deben realizar en los respectivos ministerios. Sus estatutos están desactualizados y revela que muchas veces el acuerdo ministerial también tiene un mal uso, es aprovechado para evadir trámites legales, no vuelven las organizaciones a registrar sus directivas o entrada y salida de socios. El mecanismo de conocer su estado real es a través del RUC y la declaración permanente.

Las organizaciones encuentran al sistema de registro RUOSC un mecanismo aún complejo de llenar, puesto que requieren de requisitos como contar con un correo electrónico, contar con el RUC; en el caso de comunidades que no tienen energía eléctrica, donde hay analfabetismo, solicitarles que llenen por Internet los trámites del RUOSC se convierte en una afrenta y en una vulneración de sus derechos.

La cuestión es que las organizaciones, las comunas y los cabildos se ven obligados a realizar estos trámites porque el RUOSC es un trámite vinculante para acceder a los programas asistencialistas del gobierno, como el programa de crédito “Socio-siembra” y “Socio-bosque”. En la provincia de Cotopaxi, muchos campesinos de la tercera edad se vieron totalmente perjudicados al sacar el RUC, pensaron que era solo un papel sin responsabilidades futuras.

Los decretos incentivan a la disolución de las organizaciones, pues se sienten incapaces de pagar multas excesivas, de no sentirse beneficiadas en ningún momento por el Estado ya que no les garantiza un trato justo cuando se han calificado como organizaciones sin fines de lucro.

## 5. El nuevo modelo de gestión ambiental

Si en los últimos cuatro años se ha venido constatando la vulneración de derechos territoriales de pueblos a través de la implementación del modelo ambiental de mercado, en el último año, dicho modelo se ha estatizado.

El gobierno mantiene varios programas asistenciales mediante los cuales se dota de determinados incentivos económicos o monetarios directamente, o exenciones y facilidades tributarias a los campesinos(as) e indígenas. Existe el denominado “socio bosque” que busca institucionalizar al interior del modelo ambiental implementado por el gobierno, que por cierto continua con la lógica modelada en gobiernos anteriores al amparo y con la inversión de las multilaterales; el mercado de servicios ambientales. A la vez que focaliza su acción en sectores de deforestación, fácilmente convertibles de bosques en plantaciones de especies exóticas; pretende la paliación de la pobreza, tal cual se enunciaba en la Política Rural del BID.

De otra parte, el movimiento indígena desde 1994 ha luchado contra distintas formas en que se ha pretendido privatizar el agua. La dinámica de promover el derecho al agua, entre otros puntos neurálgicos de la plataforma de la CONAIE, fueron reconocidos parcialmente en la nueva Constitución. De esta manera, entre los auténticos logros se incorporo este derecho. Sin embargo de ello, la actual propuesta del Ejecutivo de contar con una nueva Ley de Minería, que ha sido ya cualificada como orgánica por la Comisión Legislativa, vulnera por completo los horizontes de un verdadero derecho al agua, a la soberanía alimentaria y al ambiente sano. Asimismo, la misma propuesta de ley, lista para su análisis y posible

aprobación en el año 2009, contiene flagrantes restricciones al conjunto de derechos humanos de todos los ecuatorianos (as); y, específicamente conculcaría los derechos territoriales, culturales y políticos de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (ver supra).

En este último renglón, la represión estatal se ha sostenido criminalizando la acción de resistencia pacífica de líderes comunitarios y parroquiales vinculados con la defensa ambiental y humana frente a las actividades de las transnacionales mineras.



# CAPITULO 4

---

## DERECHOS COLECTIVOS EN LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

---

### **Estado Plurinacional, unitario, soberano, incluyente y equitativo: la propuesta de la CONAIE a la Asamblea Constituyente de 2008**

La crisis del sistema político ecuatoriano condujo a un nuevo proceso Constituyente en 2007-2008. En este proceso Constituyente el énfasis estuvo marcado por las categorías de lo “ciudadano”. A partir de estas categorías de lo ciudadano se crearon marcos jurídicos e institucionales que permitían la “participación ciudadana”. Se trataba de un discurso político hacia el cual eran muy proclives las clases medias que a la sazón eran el sustento político del partido de gobierno que había hegemonizado la representación política en esta Asamblea Constituyente.

Sin embargo, la CONAIE participó de manera importante en la Asamblea Constituyente de 2008, y produjo una serie de documentos, análisis y propuestas que fueron llevadas por sus representantes y por sus aliados políticos a la Asamblea Constituyente.

Este proyecto se denominó: *Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador*, presentado por la CONAIE. En este documento se aclara que “no se trata de una propuesta étnica de los indios para los indios. Se trata de una propuesta Plurinacional, una propuesta política para el país, que parte de reconocer la diversidad para alcanzar la Unidad”. (CONAIE. Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente, 2007, pp 2). Una propuesta que ha sido consensuada con las diferentes estructuras del movimiento indígena, alrededor de cuatro ejes básicos: (i) carácter del Estado; (ii) Democracia y organismos del control; (iii) modelo económico; y, (iv) derechos y garantías de las nacionalidades y pueblos indígenas. Esto determinó la conformación de los siguientes principios generales: 1) La construcción del Estado Plurinacional; 2) La nacionalización y no privatización de la biodiversidad y los recursos naturales; 3) el reconocimiento de distintas formas de democracia; 4) Los principales servicios públicos no pueden ser tratados como mercancías; y, 5) La construcción de un modelo económico social, solidario, ecológico, equitativo, soberano, planificado e incluyente.

Se asume, además, que el Estado plurinacional es un modelo de organización política para la descolonización de la democracia, “Es un Estado que reconoce y posibilita el ejercicio pleno de los derechos colectivos e individuales que promue-

va la organización, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana... permitiendo de esta manera superar la actitud colonial que margina, impone y somete a pueblos y nacionalidades". (CONAIE, Propuesta a la Asamblea, doc. Cit. pp 9). Ahora bien, la plurinacionalidad del Estado, advierte la CONAIE, no "implica solamente una declaración formal en el Artículo Primero de la Constitución", sino a través de la "construcción de una verdadera interculturalidad que implica la construcción de un proyecto de país entre todas y todos que propugne el respeto y la valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad que exige la unidad de los pueblos y las nacionalidades y de la sociedad entera como condición básica para una democracia plurinacional y una economía justa y equitativa" (Ibidem, pp 10).

En segundo lugar, "una transformación sustancial del Estado y de los poderes económicos, políticos y socioculturales hegemónicos... Se trata, dice la CONAIE, de modificar la estructura de los tres poderes tradicionales del Estado... para que ellos expresen verdaderamente la diversidad del país y acaten los mandatos de sus mandantes" (Ibidem).

En tercer lugar, el reconocimiento del autogobierno, expresado como gobierno comunitario, que no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de los pueblos y las nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, no indígenas y montubios (campesinos de la costa ecuatoriana)" Ibidem.

La CONAIE propone a la Asamblea Constituyente eliminar las juntas parroquiales y las tenencias y jefaturas políticas en los territorios de los pueblos y las nacionalidades, y se reconocen los gobiernos locales indígenas, algo que la CONAIE reconoce que ya existe desde la Constitución de 1998 (es decir, las Circunscripciones Territoriales Indígenas).

Para el régimen político, la CONAIE propone "reconocer y valorar las diversas formas de democracia existentes en el país, que no se restringen a la democracia liberal y que son parte de la cosmovisión de los pueblos y nacionalidades indígenas y de sus prácticas ancestrales" (Ibidem, doc cit pp 14). Adicionalmente plantea "garantizar la representación directa de los pueblos y nacionalidades indígenas en todas las instancias públicas, en la Asamblea Plurinacional (poder legislativo), en los cargos de libre remoción y como funcionarios públicos. Las autoridades de las instituciones indígenas en el Estado deben ser elegidas por los pueblos y nacionalidades. Lograr el reconocimiento práctico del pluralismo jurídico, es decir, el reconocimiento de los sistemas legales indígenas con sus autoridades propias, su jurisdicción y sus competencias. La Corte Constitucional contará con una Sala de Asesores en Justicia Indígena". (CONAIE, doc. Cit. pp 15).

La CONAIE también plantea algo que parece retórica pero que, sin embargo, tiene importancia en su proyecto político: "democratizar la democracia, radicalizarla, cualificarla y desmercantilizarla". En lo que hace referencia a lo que la CO-

NAIE denomina “modelo económico”, se plantea “desmontar el modelo económico neoliberal y reemplazarlo por un modelo de economía soberano, ecológico, planificado, equitativo, solidario, propiciador de la igualdad, recíproco, intercultural, participativo, comunitario y social, pensando las generaciones futuras... cambiar el orden de prioridades en la protección de las formas de propiedad privilegiando la propiedad comunitaria y pública.” (CONAIE, doc. Cit. pp 21).

En cuanto a derechos, la CONAIE establece lo siguiente en su propuesta a la Asamblea Constituyente: “profundizar y defender los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades... Se incluirán en los derechos colectivos: a) el reconocimiento y garantía del sistema de los conocimientos de los pueblos y nacionalidades; b) la interculturalidad; c) los autogobiernos; d) la autonomía de las instituciones indígenas; e) el pluralismo jurídico y el reconocimiento a las instituciones jurídicas indígenas; f) derecho de los “pueblos libres” al no contacto; g) consentimiento libre, previo e informado.

Este conjunto de demandas y propuestas constituyen un horizonte de largo plazo del movimiento indígena ecuatoriano y también una medida de aquello que podría lograrse a futuro. Luego de este repaso es relativamente explicable la decepción del movimiento indígena con los resultados de la Asamblea Constituyente de 2008. El movimiento indígena había situado expectativas importantes porque recogían más de dos décadas de lucha política y una sistematización de sus principales puntos de su agenda política. No puede decirse que el movimiento indígena no tiene proyecto propio, lo tiene y es un proyecto maximalista, en el cual los derechos colectivos están puestos en la matriz de la plurinacionalidad del Estado.

Ahora bien, como puede verse no se trata de que la CONAIE no haya tenido una propuesta alternativa, sino que las condiciones políticas en las cuales se produce la Asamblea Constituyente de 2008 genera un vacío político alrededor del movimiento indígena que limitan su capacidad de respuesta. La Asamblea Constituyente está construida sobre las nociones de la “ciudadanía” y cuenta con el apoyo de las clases medias que quieren cambios políticos pero no económicos. La apelación a los derechos colectivos circunscribe el ámbito de influencia del movimiento indígena porque no tiene espacio para posicionar sus demandas de plurinacionalidad. El movimiento indígena está a la defensiva ante la “revolución ciudadana” y no sabe cómo asumirla. Quisiera de alguna manera encausar la energía de la revolución ciudadana hacia su proyecto político, pero no comprende que la revolución ciudadana es un proceso conservador en sus postulados generales con ciertos matices reformistas y regresivo en el aspecto de la economía, habida cuenta de que las clases medias que lo apoyan son también conservadoras.

Si la nueva Constitución es regresiva en materia de derechos colectivos y en avances políticos, se debe a la debilidad política del movimiento indígena que no supo leer el momento político al cual se debió la Asamblea Constituyente de

2008. De la misma manera que con los criterios de gobernabilidad, el sistema político y las estructuras de poder acotaron el alcance de los derechos colectivos en la Constitución de 1998, desconectando esos derechos del sistema político y económico, así la Constituyente de 2008 utiliza los criterios de la “ciudadanía” para cerrar el espacio político a otras opciones que no releven de su propio ámbito de influencia y control.

### **El informe de junio de 2008 del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Dr. James Anaya**

El Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Dr. James Anaya, visitó el Ecuador el 28 y 29 de mayo de 2008, a invitación del entonces Presidente de la Asamblea Constituyente del Ecuador, Sr. Alberto Acosta, a fin de dialogar con los miembros de dicha Asamblea en el marco del proceso de revisión constitucional en el que se encontraba el país. La visita del Relator, además, se justificó por la existencia de comunicaciones previas de diversos representantes de distintos espacios y organizaciones del país en las que expresaban su preocupación por la marcha de un proceso que en principio aparecía con una gran potencialidad para avanzar en derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero que la postre demostró más bien retrocesos importantes.

Este informe es interesante porque permite puntualizar los aspectos conflictivos de la nueva Constitución con respecto a los avances en materia de derechos colectivos cuya máxima expresión está en la Declaración de los derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por el Sistema de Naciones Unidas en septiembre de 2007, con el voto favorable del Ecuador. El Relator de las Naciones Unidas, pone el dedo en la llaga en los aspectos más conflictivos de la nueva Constitución. Finalmente, no serán tomados en cuenta pero indican que el proceso político que generó el nuevo texto Constitucional estaba claro con respecto a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades.

La visita del Relator Especial tomó como uno de sus puntos de referencia el conjunto de recomendaciones del informe del anterior Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, tras su visita al país en 2006 (AIHRC/4/32/Add.2).

### **La Plurinacionalidad en la Asamblea Constituyente**

Un asunto de discusión que surgió repetidamente durante la visita del Relator Especial fue la propuesta de afirmar en la nueva Constitución que el Ecuador es

un Estado “plurinacional”. Por lo visto, esta propuesta ha dado lugar a preocupaciones basadas en el supuesto que la plurinacionalidad implica tendencias peligrosas hacia la fragmentación del Estado o el otorgamiento de poderes a las nacionalidades indígenas que les ubicarían en una situación privilegiada frente a los demás. Tal y como explicó a los asambleístas constituyentes con quienes se reunió durante su visita, el Relator Especial estima que estas preocupaciones carecen de fundamento y que pueden y deben ser superadas.

El término “plurinacional” no conlleva por sí solo significado jurídico en el derecho internacional, ni es de significado común o *sui generis* en los sistemas de derecho interno de los países. Corresponde a conceptos que surgen en el ámbito de planteamientos políticos de la construcción de estado; pero aun así no representa internacionalmente un conjunto único o fijo de postulados políticos. La plurinacionalidad del Estado es una condición de posibilidad para los derechos colectivos como derechos humanos fundamentales.

Es importante destacar que la esencia del planteamiento de la CONAIE sobre la plurinacionalidad se corresponde por lo general con el marco normativo que se ha desarrollado a nivel internacional con el respaldo del estado ecuatoriano, aunque la CONAIE le ha dado un tratamiento político global. El Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, que fue ratificado por el Ecuador y convertido en ley interna en el año 1998, acoge y promueve el modelo del estado incluyente de las diversas identidades indígenas en pie de igualdad frente a las no-indígenas. En su preámbulo, el Convenio reconoce *“las aspiraciones de estos pueblos a 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...”*

Afirma que *“[los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación”* (Art.3), mientras que prevé que este derecho será ejercitado dentro del marco la unidad política e integridad territorial de los estados (Art. 46.1). Por lo tanto, *“los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a su vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”* (Art. 5). La plurinacionalidad no es la fragmentación del Estado-nación, sino un cambio hacia el reconocimiento de las diferencias que lo atraviesan.

## **Derechos Colectivos en la Asamblea Constituyente**

La Constitución del Ecuador de 1998 afirma, con base en el reconocimiento del carácter pluricultural del país, una serie de derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas que corresponden a sus características ancestrales y culturales. Fue la primera vez que se recogieron los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Empero, no se realizaron los cambios institucionales que per-

mitan la aplicación y vigencia, además que tampoco se llegó a aprobar la legislación secundaria correspondiente a la aplicación de los derechos colectivos. El Sr. Anaya, recomendó a la Asamblea Constituyente que lo mínimo que se podría hacer es mantener los derechos colectivos tal cual la Constitución de 1998. La Constituyente haría caso omiso incluso de esta recomendación.

## Tierras y territorios

El Relator Especial, indicó a los Asambleístas una serie de instrumentos y conceptos que se manejan a nivel internacional sobre tierras y territorios, al respecto señaló que el Convenio No. 169 define el territorio indígena como *“la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”* (Art. 13). Se debe entender que el término *“territorio”* en este contexto es descriptivo, y que por sí solo el uso de este término no debería dar lugar a temores de separatismo o fragmentación estatal.

El Convenio No. 169 establece en su Artículo 14:

- “1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.*
- 2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión “.*

Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas, con respecto a tierras y territorios, afirma en su artículo 26:

- “1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.*
- 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.*
- 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recurso. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas “,*

Además, se debe tomar en cuenta la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableciendo que el derecho a la propiedad del Artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos incluye los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras tradicionales. En el caso *Sawhoyamaya*, la Corte resumió los principios establecidos en su jurisprudencia al respecto de la siguiente manera:

*“1. la posesión tradicional de los indígenas sobre sus tierras tiene efectos equivalentes al título de pleno dominio que otorga el Estado; 2) la posesión tradicional otorga a los indígenas el derecho a exigir el reconocimiento oficial de propiedad y su registro; 3) los miembros de los pueblos indígenas que por causas ajenas a su voluntad han salido o perdido la posesión de sus tierras tradicionales mantienen el derecho de propiedad sobre las mismas, aún a falta de título legal, salvo cuando las tierras hayan sido legítimamente trasladadas a terceros de buena fe; y 4) los miembros de los pueblos indígenas que involuntariamente han perdido la posesión de sus tierras, y éstas han sido trasladadas legítimamente a terceros inocentes, tienen el derecho de recuperarlas o a obtener otras tierras de igual extensión y calidad. Consecuentemente, la posesión no es un requisito que condicione la existencia del derecho a la recuperación de las tierras indígenas”.*<sup>19</sup>

## **El consentimiento libre, previo e informado**

El Relator Especial considera que enmarcar el debate entre la consulta y el consentimiento, no encaja en el espíritu de los principios tal como están sentados en la normativa internacional aplicable. La elaboración de estos principios en los instrumentos y jurisprudencia internacionales responde a una historia en que se ha negado repetidamente a los pueblos indígenas la participación en la toma de decisiones que les han afectado profundamente, muchas veces en detrimento de sus derechos humanos fundamentales y en ocasiones hasta de su propia supervivencia como pueblos. Los principios de consulta y consentimiento intentan revertir esta pauta histórica, para evitar en el futuro la imposición a los pueblos indígenas de nuevas condiciones de vida, de manera consonante con el derecho a la libre determinación.

El Relator Especial recordó a los Asambleístas que el Artículo 6 del Convenio No. 169 obliga a los Estados partes llevar a cabo consultas con los pueblos indígenas, *“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”*. Estas consultas *“deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”* Un comité tripartito del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, que fue designa-

19 [Http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica\\_chuji/2008/06/26](http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/06/26)

do para analizar una reclamación contra el Ecuador relativo a la firma de un convenio de explotación petrolera en el territorio del pueblo Shuar señaló que “[una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio”<sup>20</sup>. El comité enfatizó asimismo que las consultas deben involucrar a “organizaciones, instituciones u organizaciones indígenas y tribales verdaderamente representativas de las comunidades afectadas”, concluyendo que la exclusión de la principal organización del pueblo Shuar en la firma del convenio constituyó una violación de las disposiciones pertinentes del Convenio”<sup>21</sup>.

Añadiendo a lo proveído en el Convenio No. 169 son los siguientes artículos de la Declaración de Naciones Unidas:

*Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado.*

*Artículo 32. 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo la utilización o la explotación de recursos minerales hídricos o de otro tipo.*

Por lo anterior, los Estado tienen una obligación firme de realizar consultas vinculantes con los pueblos indígenas antes de tomar medidas que puedan afectar directamente a sus intereses, y esas consultas deberán tener el objetivo de llegar al consenso acerca de dichas medidas. El objetivo de llegar al consenso debe guiar tanto al Estado como a la parte indígena en el proceso de consulta.

A pesar de ello, los Asambleístas en especial los del bloque de gobierno con excepción de dos asambleístas, sus aliados y la derecha tradicional, hicieron caso omiso a las recomendaciones y puntualizaciones hechas por el Relator, Dr. James Anaya, y no aprobaron el consentimiento libre, previo e informado, y tampoco aprobaron el estatuto de territorialidad y autonomía de los pueblos indígenas.

## LOS DERECHOS COLECTIVOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1998 Y EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008: UNA EVALUACIÓN NECESARIA

**1. La Plurinacionalidad del Estado:** El carácter *plurinacional* del Estado significa el reconocimiento constitucional de que el Ecuador está conformado por varias nacionalidades y pueblos. Por tanto, toda la institucionalidad estatal debe reflejar este principio. Pero la plurinacionalidad no solo significa ese reconocimiento de la diversidad, su contenido de fondo es democratizar el Estado y desechar esa institucionalidad construida desde la visión colonial, uninacional, vertical, dis-

20 [Http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica\\_chuji/2008/06/26/relator de naciones unidas.](http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/06/26/relator_de_naciones_unidas)

21 [Http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica\\_chuji/2008/06/26/relator de naciones unidas habla del consentimiento previo.](http://asambleaconstituyente.gov.ec/blogs/monica_chuji/2008/06/26/relator_de_naciones_unidas_habla_del_consentimiento_previo)

criminator y homogenizador. El Estado plurinacional es una propuesta del movimiento indígena como alternativa al Estado neoliberal. Por ello, el hecho que se haya caracterizado al Estado como Plurinacional e intercultural es un paso adelante en este proceso. De igual modo un Estado intercultural implica que toda institucionalidad estatal debe cambiar su política monocultural hacia una política intercultural. El ejercicio de este derecho es un reto para las nacionalidades y pueblos. El hecho de que ahora conste en el Artículo 1 del texto Constitucional no significa en absoluto que el Estado ya sea plurinacional, porque existe una desconexión entre la enunciación de los derechos y el sistema político y económico. La plurinacionalidad como nuevo deber-ser del Estado debe reflejarse en la construcción del sistema político acogiendo las institucionalidades políticas de los pueblos y nacionalidades, separando al Estado del gobierno, otorgando contenidos diferentes al sistema de representación de tal manera que puedan haber a su interior las formas democráticas de los pueblos y naciones. Sin embargo, nada de esto se produjo. Se utilizó la noción de “plurinacionalidad” como un recurso de la retórica para caracterizar al Estado, en la misma significación que antes tenía como Pluricultural y multiétnico. Aparentemente se produjo un avance, pero realmente se dio un retroceso al no asumir en la conformación del sistema de poder y del sistema económico la plurinacionalidad del Estado. Otro aspecto que llama la atención es la caracterización del Estado como “intercultural”. La CONAIE ha manifestado que la interculturalidad es una expresión de la sociedad como un todo, y que permite la comprensión de las alteridades que la atraviesan. La interculturalidad llevada al plano de la política y del Estado se transforma en plurinacionalidad. Empero, esta conceptualización no fue considerada por la Asamblea Constituyente porque no le interesaba abrir un debate sobre los contenidos reales del poder y de la forma del Estado. La interculturalidad replica también las nociones de pluriculturalidad y multiétnicidad que constaban en el anterior texto Constitucional.

### **Constitución de 1998**

Art. 1. El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

### **Constitución de 2008**

Art. 1. El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.

**2. El uso oficial de la lengua:** Lo que deja claro este artículo de la Constitución actual y aquella de 1998 es que el castellano es el idioma oficial del Ecuador, es decir que es el único idioma que utilizará el Estado en toda su institucionalidad. Todos los idiomas sirven para una relación intercultural por eso es irrelevante el decir que tanto el kichwa como el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Sin embargo, al decir que los idiomas ancestrales serán oficiales en las zonas donde habitan, abre la puerta para demandar que en las provincias o cantones donde haya mayor población ancestral se pueda presentar una propuesta de ley para que sea oficial el idioma en todas las instituciones. Además al decir que el Estado estimulará la conservación de los idiomas, eso significa que debe garantizar el acceso a medios y mecanismos que permitan promover y ejercer este derecho. Entonces, este artículo no significa un avance sustancial. Al contrario, hay una contradicción puesto que se establece que en un Estado Plurinacional e Intercultural sea el castellano el único idioma oficial. Se trata, por consiguiente, de un retroceso.

#### **Constitución de 1998**

Art. 1. El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.

#### **Constitución de 2008**

Art. 2. El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.

**3. El estatuto de la nacionalidad:** Las Constituciones anteriores decían que el vínculo jurídico político con el Estado es la ciudadanía independientemente de su nacionalidad, pero la actual constitución dice que la nacionalidad es el vínculo jurídico político con el Estado. Las nacionalidades y pueblos pertenecen a sus propias nacionalidades y pueblos Constitucionalmente pero también tienen la nacionalidad ecuatoriana lo que les da los mismos derechos que al resto de ecuatorianos.

#### **Constitución de 1998**

Art. 6. Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización. Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos esta-

blecidos en esta constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.

### **Constitución de 2008**

Art. 6. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.

**4. Principios de aplicación:** Hay una diferencia entre las dos Constituciones; la del 2008 tiene avances. Nombra expresamente a los sujetos de derechos (personas, comunidades, nacionalidades y pueblos) antes se hacían referencia de manera general, no se reconocía la existencia de sujetos colectivos. El desafío es exigir que se respeten y se cumplan los derechos que se enuncian en la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Ecuador fue uno de los impulsores de la Declaración.

### **Constitución de 1998**

**Principios de aplicación:** Art. 17. El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.

### **Constitución de 2008**

**Principios de aplicación:** Art. 10. Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. 1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.

**5. El Buen Vivir (Sumak Kawsay):** Las dos Constituciones reconocen el derecho de vivir en un ambiente sano y con equilibrio ecológico para garantizar el buen vivir. Pero en el caso de los pueblos indígenas para tener un *sumak kawsay* deben respetarse los derechos colectivos basados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Empero, el buen vivir está desconectado de la conformación del poder en el sistema político, y de la estructura de la producción, la distribución y el consumo. Es la apelación a un recurso de la retórica política sin mayores consecuencias al momento de definir y establecer las condiciones de la producción y la distribución. Cuando se observa lo atinente a la política económi-

ca, puede comprenderse que no hay una relación entre lo establecido con el *sumak kawsay*.

### **Constitución de 1998**

Art. 86. El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.

### **Constitución de 2008**

Art. 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

**6.- Los derechos colectivos:** Los artículos de esta sección son exclusivamente para los pueblos y nacionalidades indígenas. En relación a la constitución del 1998, en la actual Constitución se reconocen explícitamente como sujetos de derechos a las comunidades, comunas, pueblos, nacionalidades, al pueblo afro y, por primera vez, se reconoce al pueblo montubio y se le reconocen también sus derechos.

### **Constitución de 1998**

#### **De los Derechos Colectivos:**

#### **De los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos**

Art. 83. Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible

### **Constitución de 2008**

#### **Derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades en la nueva Constitución 2008 (Derechos Colectivos).**

Art. 56. Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

**7. Los derechos colectivos (II):** Este artículo indica claramente que los derechos colectivos reconocidos en la Constitución actual deben equipararse y estar acorde con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, debe equipararse con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y eso constituye un gran reto para las nacionalidades y pueblos quienes son los que debemos exigir su cumplimiento. La Constitución actual complementa lo

que se había garantizado en 1998, como por ejemplo el de que libremente puedan decidir su identidad y pertenencia cultural y sus formas de organización social. Pero cabe reflexionar que, para mantener la cultura se necesita que se respeten y se garanticen los derechos consagrados en esta Constitución.

### **Constitución de 1998**

Art. 84. El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.

### **Constitución de 2008**

Art. 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos: 1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social. ... 3. El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación. 2. No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.

**8. Los derechos colectivos y la consulta previa:** El derecho a la consulta previa que se consiguió en 1998 se mantiene en la actual constitución; se explicita que la consulta previa será obligatoria para el Estado. Algo nuevo que se agrega a este artículo es el del "*consentimiento de la comunidad*" es decir el permiso de la comunidad, pueblo o nacionalidad; esto implica que después de la consulta previa libre e informada que le hiciera el Estado a la comunidad, ésta diga que no está de acuerdo con el proyecto, por considerar que hay mas prejuicios que beneficios, será la ley que indique qué autoridad va a resolver este conflicto. Sin embargo, a pesar de que se incluyó de una manera figurativa el consentimiento, este artículo no representa un avance en los derechos colectivos, habida cuenta de que la Declaración de Naciones Unidas habla de un consentimiento explícito y que debía constitucionalizarse y no dejar que cualquier entidad administrativa pueda dirimir una decisión colectiva. Este derecho lo planteamos los pueblos indígenas porque los proyectos extractivista se dan en territorios indígenas, para tener un mecanismo de defensa de los derechos, sin embargo no se lo pudo lograr. El desafío como nacionalidades y pueblos es exigir que al menos la consulta obligatoria se

cumpla debidamente. Los asambleístas de la función legislativa no pueden aprobar leyes que puedan afectar a los derechos y buen vivir sin antes haber consultado y /o haber hecho partícipes en la elaboración de los proyectos de ley. Por ejemplo, la aprobación de la ley minera incurriría en una violación a la constitución porque no ha sido consultada ni ha contado con la participación de las nacionalidades y pueblos.

### **Constitución de 1998**

5. Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto **sea posible** y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.

### **Constitución de 2008**

7. La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley. 17. Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

**9. La educación intercultural:** Respecto al sistema de educación intercultural bilingüe, ésta se mantiene igual que en el 98 pero con una ampliación en la dimensión que debe tener este sistema. Se añade la cuestión de rendición de cuentas, eso significa que los pueblos y nacionalidades deben exigir a las autoridades de la DI-NEIB informe periódicamente sobre el avance de las acciones emprendidas para mejorar la calidad de la educación. Para los cual el Estado debe cumplir con las asignaciones presupuestarias oportunas para su buen desempeño.

### **Constitución de 1998**

11. Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.

### **Constitución de 2008**

14. Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el

nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

**10. El conocimiento ancestral:** En este literal de los derechos colectivos que se consiguió en la Constitución del '98 y que se mantiene en la actual Constitución, reconoce derechos para proteger los conocimientos, ejercer y practicar las formas tradicionales de medicina ancestral, pero sobre todo está prohibido que agentes externos se apropien de los conocimientos ancestrales. Este derecho les permite denunciar la destrucción de lugares sagrados, la biodiversidad, la contaminación del ambiente, la manipulación y robo de los recursos genéticos. El Estado debe garantizar, en el caso de la práctica de la medicina ancestral, el reconocimiento de los médicos tradicionales (yachak, parteras, pajuyuk)

#### **Constitución de 1998**

9. A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley. 12. A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y ecosistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.

#### **Constitución de 2008**

12. Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agrobiodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plantas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.

**11. Pueblos no contactados (“pueblos libres”):** Es positivo que los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario (pueblos que se resisten a ser conquistados) sean intangibles, es decir no puede ser tocado por agentes externos. Además el estado se responsabiliza de la integridad y supervivencia de estos pueblos en el Estado que ellos desean. Sin embargo, aquí viene una interrogante, si el Estado viola el estatus de intangibilidad de su territorio, se le considerará como “etnoci-

dio” y la ley será quien determine el delito. Etnocidio no es igual que genocidio; por lo tanto, limita su alcance o no puede ser considerada como un delito.

### **Constitución de 2008**

Art. 21... Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.

**12. El derecho ciudadano a la consulta:** Este artículo no está dentro de los derechos colectivos, pero hace referencia a las comunidades y por eso se ha incluido en el texto. En este artículo (2008) dice claramente, que será el Estado quien consulte, no las empresas como lo hacían antes, pero dice también que la consulta, la participación y la valoración del criterio de la comunidad será regulada, es decir que debe haber una ley que diga cómo se va a ejercer ese derecho. Sin embargo, al decir que el Estado valorará los criterios de la comunidad de acuerdo a la ley y a los instrumentos internacionales de derechos humanos supone que debe tener en cuenta los compromisos firmados como es el caso de la Declaración de la ONU sobre derechos de los pueblos indígenas. Finalmente, este artículo reitera que si hay oposición de la comunidad quien resuelva el conflicto serán las entidades administrativas del Estado, es decir el mismo gobierno decidirá. No se ha avanzado nada, solamente se han incluido más palabras que complejizan este principio.

### **Constitución de 1998**

Art. 88. Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.

### **Constitución de 2008**

Art. 398. Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos hu-

manos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.

**13. Administración de justicia:** La actual Constitución conserva el artículo de 1998 pero agrega algunas complementaciones. Las nacionalidades y pueblos indígenas pueden ejercer sus derechos consuetudinarios en sus respectivas comunidades, es decir hacer justicia indígenas de acuerdo a sus costumbres pero éstas no deben ir en contra de los derechos garantizados en la constitución ni en otros instrumentos. El ejercicio de estos derechos debe contar con el conocimiento y participación y respeto a los derechos de las mujeres. Las decisiones de las nacionalidades y pueblos en materia de justicia deben ser respetadas por el sistema ordinario. Las leyes que se elaboren en el futuro deben buscar armonizar y/o articular con el resto de la justicia. Es importante que en la elaboración de estos proyectos de ley participen o estén presentes las nacionalidades y pueblos.

### **Constitución de 1998**

#### **Administración de justicia**

Art. 191. Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.

### **Constitución de 2008**

**Justicia indígena** Art. 171. Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

### **Otros derechos que hacen referencia a los derechos de los pueblos indígenas**

- Art. 71** La naturaleza o Pachamama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza...
- Art. 72** Estado y las personas naturales o jurídicas... deben indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.
- Art. 73** Toda persona, en el momento de la detención, tendrá derecho a conocer en forma clara y en un lenguaje sencillo las razones de su detención, la identidad de la jueza o juez, o autoridad... (F) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
- Art. 189** Las juezas y jueces de paz resolverán en equidad y tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que sean sometidos a su jurisdicción, de conformidad con la ley. En ningún caso podrá disponer la privación de la libertad ni prevalecerá sobre la justicia indígena.
- Art. 257** En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, cantones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluriculturales podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.

## **Comparación entre la Constitución de 1998, la Constitución de 2008 y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)**

Cuando en 1998 se adoptó la Constitución Ecuatoriana el mundo entero alabó el nivel de desarrollo de dicha Constitución en materia de derechos colectivos y en todos los reconocimientos que se realizaban para los pueblos indígenas. Fue una Constitución que se situaba en la vanguardia del reconocimiento y protección de los pueblos indígenas y que servía de inspiración para otros Estados. 10 años después, la nueva Constitución del 2008, ha llegado en un momento en el que los pueblos indígenas han logrado grandes avances en el ámbito internacional, que lamentablemente no han acabado de reflejarse en la nueva Constitución. Los legisladores ecuatorianos han desperdiciado una grandísima oportunidad de integrar todo ese desarrollo internacional y superar así las barreras de la Constitución de 1998. En este sentido, existe una reflexión clara, al comparar las dos Constituciones y las coyunturas nacionales e internacionales en las que se realizaron. De esta manera, podemos apreciar cómo en 1998 la Constitución trató de ser progresista en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de situarse por delante incluso de los reconocimientos internacionales que se estaban generando. Pero en el 2008 nos encontramos con un contexto internacional claramente diferente al de 1998 que no se quiere integrar en el nuevo marco constitucional ecuatoriano y que se trata de rechazar para no hacer frente a las obligaciones que se derivan de los diversos avances que se han producido en el ámbito internacional.

Comenzando el análisis, estos 10 últimos años han estado marcados por una transformación importante de los mecanismos internos del sistema de Naciones Unidas que abordan la cuestión de los pueblos indígenas, por la importantísima adopción de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y por el desarrollo jurisprudencial del sistema interamericano de derechos humanos ( muy especialmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos). En estos años se ha culminado un proceso de reivindicación de derechos que ha marcado la agenda de los pueblos indígenas durante décadas ante las instituciones de Naciones Unidas. Pero con la adopción de la Declaración, que significa el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales, se inicia una nueva época en la que el reto principal lo constituye el ejercicio de los derechos internacionalmente reconocidos. Ya no hablamos de reconocimiento sino de implementación o ejercicio de derechos, y en esto las dificultades y los problemas son muchos, tal y como lo refleja el Relator Especial de Naciones Unidas sobre derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas en su informe sobre la llamada “brecha de la implementación”.<sup>22</sup>

22 Relator Especial. Citado en Mónica Chují: “El Estado Plurinacional”, *Revista Yachaikuna* No. 8, abril de 2008 (ICCI, Quito, Ecuador).

En las páginas siguientes tratamos de reflexionar sobre el valor de la nueva Constitución a la luz de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, utilizando a ésta como paradigma de la evolución que se han producido en el ámbito internacional de los derechos de los pueblos indígenas.

## 1. Elementos Constitutivos del Estado y Principios Fundamentales

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 1)</p> <p><i>El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.</i></p>	<p>(Art. 1)</p> <p><i>El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de forma descentralizada.</i></p>	<p>(Art. 5)</p> <p><i>Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.</i></p>

El carácter *plurinacional* del Estado significa el reconocimiento constitucional de que el Ecuador está conformado por varias nacionalidades y pueblos. Por tanto, toda la institucionalidad estatal debe reflejar este principio de que el Estado está conformado por naciones ancestrales que poseen su propia identidad cultural. Pero la plurinacionalidad no solo significa ese reconocimiento de la diversidad, su contenido de fondo es democratizar el Estado y desechar esa institucionalidad construida desde la visión colonial, uninacional, vertical que constituye un modelo discriminador y homogenizador, es decir, descolonizar al Estado racista, discriminador y excluyente. El Estado plurinacional es una propuesta del movimiento indígena como alternativa al Estado Liberal capitalista incluso en su faceta neoliberal. Por ello, el hecho de que se haya caracterizado al Estado como Plurinacional e intercultural, es un paso adelante en este proceso. De igual modo un Estado intercultural implica que toda la institucionalidad estatal debe cambiar su política monocultural hacia una política intercultural. El ejercicio de este derecho es un reto muy fuerte para las nacionalidades y pueblos. Es necesario, entonces, la exigencia y la presentación de proyectos de leyes secundarias para que la plurinacionalidad y la interculturalidad sean los ejes rectores en la transformación del Estado. Debe regularse la expedición de leyes secundarias así como aquellas

que ya existen, para que adecúen el conjunto de instituciones, normas y políticas hacia la plena realización de una democracia plurinacional.

Frente al reconocimiento de la soberanía del Estado, la Declaración de Naciones Unidas afirma el derecho de los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus propias instituciones políticas. Esto no hace más que reforzar la idea de la plurinacionalidad como modelo de organización política para cualquier Estado donde habiten pueblos indígenas. Una plurinacionalidad real donde las instituciones indígenas tengan capacidad política y no simplemente una plurinacionalidad de discurso constitucional sin contenido político real. La Declaración requiere modelos políticos integradores, en los que las estructuras políticas propias de los pueblos indígenas ocupen su lugar y puedan desarrollarse.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>(Art. 1)</i>  <i>El Estado respeta y estimula el desarrollo de todas las lenguas de los ecuatorianos. El castellano es el idioma oficial. El quichua, el shuar y los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas, en los términos que fija la ley.</i></p>	<p><i>(Art. 2)</i>  <i>El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.</i></p>	<p><i>Artículo 14 sobre Educación en lengua materna.</i></p> <p><i>Artículo 16 sobre medios de información en lengua propia</i></p> <p><i>(ver contenido artículos más adelante)</i></p>

Lo que deja claro este artículo de la Constitución actual y aquella de 1998 es que el castellano es el idioma oficial del Ecuador, es decir que es el único idioma que utilizará el Estado en toda su institucionalidad. Todos los idiomas sirven para una relación intercultural por eso es irrelevante el decir que tanto el Kichwa como el Shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Sin embargo, al decir que los idiomas ancestrales serán oficiales en las zonas donde habitan los pueblos y nacionalidades, abre la puerta para demandar que en las provincias o cantones donde haya mayor población ancestral, se pueda presentar una propuesta de ley para que sea oficial el idioma de estos pueblos, en todas las instituciones incluidas en esta delimitación geográfica. Además, al decir que el Estado estimulará la conservación de los idiomas, significa que éste debe garantizar el acceso a medios y mecanismos que permitan promover y ejercer este derecho. Entonces, en lo

sustancial, este artículo no significa un avance importante, más bien al contrario evidencia una contradicción jurídica puesto que en un Estado plurinacional e intercultural no es compatible que un solo idioma, en la ocurrencia el castellano, sea el único idioma oficialmente reconocido.

Frente a la oficialización del castellano como idioma oficial del Estado y la pseudo oficialización del kichwa y del shuar como idiomas interculturales, la Declaración promueve en diversos apartados el derecho de los pueblos y las personas indígenas a utilizar su idioma propio. Bien sea en la educación o en el desarrollo de medios de información. De la Declaración se desprende que todos los pueblos indígenas tienen derecho a utilizar como oficial sus idiomas propios.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDIPI
<p>(Art. 6)</p> <p><i>Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización. Todos los ecuatorianos son ciudadanos y, como tales, gozan de los derechos establecidos en esta Constitución, que se ejercerán en los casos y con los requisitos que determine la ley.</i></p>	<p>(Art. 6)</p> <p><i>La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.</i></p>	<p>(Art. 6)</p> <p><i>Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad.</i></p>

Tradicionalmente el Estado ha pretendido otorgar la “nacionalidad” bajo una perspectiva excluyente con la existencia y el reconocimiento a las nacionalidades originarias; en 1998 se logró el derecho de que la ciudadanía sea una condición de pertenencia al Estado ecuatoriano; y la nacionalidad como autodefinition de los colectivos indígenas. El Artículo 6, es un retroceso constitucional, pero además contradice el carácter plurinacional del Estado que se logró en el Artículo 1. Las Constituciones anteriores decían que el vínculo jurídico político con el Estado es la ciudadanía independientemente de su nacionalidad, pero la actual Constitución dice que es la nacionalidad el vínculo jurídico político con el Estado. Los miembros de los pueblos ancestrales pertenecen a sus propias nacionalidades, en conformidad con sus derechos colectivos reconocidos internacionalmente, y también poseen la nacionalidad ecuatoriana, la que les otorga los mismos derechos que al resto de ecuatorianos.

La Declaración de Naciones Unidas es muy clara en este apartado, afirmando rotundamente el derecho de toda persona indígena a tener la nacionalidad de un país. Esto no tiene por que ser contradictorio con la pertenencia a un pueblo o nacionalidad indígena.

## 2. Principios de aplicación

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 17)  <i>El Estado garantizará a todos sus habitantes, sin discriminación alguna, el libre y eficaz ejercicio y el goce de los derechos humanos establecidos en esta Constitución y en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes. Adoptará, mediante planes y programas permanentes y periódicos, medidas para el efectivo goce de estos derechos.</i></p>	<p>(Art. 10)  <i>Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.</i>            1. <i>Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento.</i></p>	<p>(Art. 1)  <i>Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.</i></p>

Hay una diferencia entre las dos Constituciones: aquella del 2008 tiene avances a este respecto. Nombra expresamente a los sujetos de derechos (personas, comunidades, nacionalidades y pueblos) que antes se hacía referencia de manera general, y no se reconocía la existencia de sujetos colectivos. Otro avance conseguido en este artículo y en la nueva Constitución es la ampliación en el reconocimiento de la normativa internacional, que ahora incluye la expresión genérica “instrumentos internacionales”, que implicarían, en nuestro caso, los derechos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), las sentencias de la Corte Interamericana, amén del Convenio 169 de la OIT; constituyéndose en un marco legal vinculante y obligatorio para el Estado ecuatoriano. El desafío es exigir que se respeten y se cumplan los derechos enunciados en la Constitución y en estos instrumentos internacionales, además porque las organizaciones indígenas del Ecuador fueron uno de los impulsores de estos instrumentos jurídicos internacionales al interior del sistema de Naciones Unidas.

La Declaración de Naciones Unidas incide especialmente en todos los derechos reconocidos a nivel internacional que les corresponde por el hecho de ser personas, primero y personas indígenas en segundo término. Es importante resaltar que se contextualiza esta protección en toda la normativa internacional, lo cual incluye los

Tratados Internacionales, el derecho consuetudinario y la jurisprudencia de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 86)</p> <p><i>El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.</i></p>	<p>(Art. 14)</p> <p><i>Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, <i>sumak kawsay</i>.</i></p>	<p>(Art. 29)</p> <p>1. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.</i></p> <p>2. <i>Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.</i></p> <p>3. <i>Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.</i></p>

Como puede apreciarse, las dos Constituciones reconocen el derecho de vivir en un ambiente sano y con equilibrio ecológico para garantizar el buen vivir. La Constitución de 2008 incorpora el concepto del “buen vivir”, pero lo desvincula de su pertenencia con los derechos colectivos. Tampoco lo define y lo asume como sobreentendido. Pero en el caso de los pueblos indígenas para tener un *sumak kawsay* (buen vivir) deben respetarse los Derechos Colectivos basados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, y debe transformarse al Estado de manera integral.

La Declaración de Naciones Unidas resulta sustancialmente más ambiciosa que la Constitución, ya que además de afirmar el derecho de los pueblos indígenas a conservar y proteger su medio ambiente – única afirmación del artículo de la Constitución – trata de concretar responsabilidades y limitaciones. Por un lado establece obligaciones concretas para los Estados que permitan la conservación y protección ambiental sin discriminaciones. Y por otro lado, limita la capacidad de actuación de los Estados posicionándose en contra del almacenamiento de productos tóxicos en territorios indígenas, obligándoles a contar con el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas para cuando quieran incidir en su medio ambiente y obligándole a adoptar programas de protección de la salud para aquellos casos en los que se hayan manipulado este tipo de materiales peligrosos en territorios indígenas.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 81)  <i>El Estado garantizará el derecho a acceder a fuentes de información; a buscar, recibir, conocer y difundir información objetiva, veraz, plural, oportuna y sin censura previa, de los acontecimientos de interés general, que preserve los valores de la comunidad, especialmente por parte de periodistas y comunicadores sociales.</i></p>	<p>(Art. 16)  <i>Todas las personas, en forma individual o colectiva, tienen derecho a: 1. Una comunicación libre, intercultural, incluyente, diversa y participativa, en todos los ámbitos de la interacción social, por cualquier medio y forma, en su propia lengua y con sus propios símbolos. 2. El acceso universal a las tecnologías de información y comunicación. 3. La creación de medios de comunicación social, y al acceso en igualdad de condiciones al uso de las</i></p>	<p>(Art. 16)            1. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.</i>            2. <i>Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
	<i>frecuencias del espectro radioeléctrico para la gestión de estaciones de radio y televisión públicas, privadas y comunitarias, y a bandas libres para la explotación de redes inalámbricas.</i>	<i>libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.</i>

En el ámbito comunicacional la actual Constitución respecto aquella de 1998 se puede considerar que ha mejorado. A las nacionalidades y pueblos les reconoce derechos para crear medios de comunicación lo que implica tener acceso seguro a frecuencias de: radio, televisión y las nuevas tecnologías de comunicación. Sin medios propios de comunicación no se puede difundir la cultura y, por tanto, fortalecerla. Tradicionalmente, y hasta la actualidad, los medios de comunicación han sido monopolizados por grupos de poder. La Constitución vigente prohíbe el monopolio. También resulta importante que las nacionalidades y pueblos puedan exigir a los medios de comunicación la obligación de que deban implementar una comunicación intercultural de respeto absoluto a las diversidades, y que esta obligatoriedad de la interculturalidad sea para todos los medios de comunicación, particularmente para los medios gubernamentales (públicos).

En este apartado la Declaración no difiere mucho del contenido que otorga la Constitución al derecho que tiene toda persona al acceso a la comunicación. Es interesante que la Declaración reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a desarrollar sus propios medios de comunicación, además de que no se promueve la discriminación en el resto de medios, tanto públicos como privados. En este apartado tanto la Constitución como la Declaración se encuentran muy próximos.

### 3. Derechos Colectivos: Nacionalidades, Pueblos y Comunidades

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>(Art. 83) Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces</i>	<i>(Art. 56) Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afro</i>	<i>(Art. 6) Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.</i>	<i>ecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.</i>	(Art. 9) <i>Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.</i>

Los artículos de esta sección son exclusivamente para los pueblos y nacionalidades indígenas. Este artículo de la Constitución 2008, por primera vez, reconoce al pueblo Montubio derechos colectivos. Como se había indicado con anterioridad, es la Constitución de 1998, la primera que reconoce los derechos colectivos. La Constitución de 2008 continúa, pues, con las demandas de reconocimiento de la existencia de derechos colectivos de un sujeto jurídico denominado “comunidades”. Empero de ello, los derechos colectivos hacen referencia a la pertenencia a un Estado único e indivisible.

Por su parte la Declaración de Naciones Unidas se centra por un lado en reconocer el derecho de toda persona indígena a poseer la nacionalidad de un Estado, lo cual está en consonancia con el reconocimiento que realiza la Constitución. Pero, por otro lado, potencia también la pertenencia de las personas indígenas a sus pueblos o nacionalidades, estableciendo el derecho a ser parte sin que esto pueda generar situaciones de discriminación. Es importante resaltar esta doble pertenencia tanto a un pueblo o nacionalidad indígena como a un Estado y es importante que la Declaración lo establezca como derechos.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(Art. 84) <i>El Estado reconocerá y garantizará a los pueblos indígenas, de conformidad con esta Constitución y la ley, el respeto al orden</i>	(Art. 57) <i>Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitu-</i>	(Art. 1) <i>Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las liber-</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>público y a los derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</i>	<i>ción y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:</i>	<i>tades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.</i>  <i>Artículo 42 y 43 (ver textos al final de la comparativa)</i>

Este artículo manifiesta claramente que los Derechos Colectivos reconocidos en la Constitución actual deben equipararse y estar acorde con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. Por ejemplo, debe equipararse con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y eso constituye un gran reto para las nacionalidades y pueblos quienes deben exigir su aplicación, vigencia y garantía.

En este apartado merece la pena resaltar nuevamente el contenido del artículo 1 de la Declaración, en donde se concretan los derechos humanos que tanto de manera colectiva como individual corresponden a los pueblos y personas indígenas. Es importante que la Constitución resalte el reconocimiento de los derechos colectivos, algo que también realiza la Declaración, ya que todos sus derechos son derechos colectivos y los artículo 42 y 43 establecen obligaciones concretas a los Estados para integrar todos estos derechos colectivos en sus marcos normativos. Como desarrollamos más adelante, a partir de estos dos artículos y de los desarrollos que se han materializado en el derecho internacional aplicable a Ecuador, los derechos de la Declaración son derechos que deberían formar parte de los marcos normativos ecuatorianos.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 1 (Art. 84) Mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural, lingüístico, social, político y económico.</i>	<i>Numeral 1 (Art. 57) Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.</i>	<i>(Art. 9) Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena, de conformidad con las tradiciones y costumbres de la comunidad o nación de</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p><i>que se trate. No puede resultar ninguna discriminación de ningún tipo del ejercicio de ese derecho.</i></p> <p><i>(Art. 33)</i></p> <p><i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.</i></p> <p><i>2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.</i></p>

La Constitución actual complementa los derechos colectivos que se había garantizado en 1998, como por ejemplo aquel de que libremente puedan decidir su identidad y pertenencia cultural y sus formas de organización social. Pero cabe reflexionar que, para mantener la cultura, se necesita que se respeten y se garanticen los derechos consagrados en esta Constitución.

En este apartado la Declaración genera un reconocimiento muy similar al de la Constitución reconociendo el derecho de pertenencia a una comunidad o pueblo, siguiendo con las tradiciones y prácticas culturales y manteniendo sus propias instituciones. Pero potencia una mayor concreción de las instituciones propias al establecer el derecho de los pueblos indígenas a determinar las estructuras y la composición de las instituciones propias. Podríamos decir que la Declaración ofrece una guía más completa para la concreción del derecho que la Constitución, afirmando derechos estructurales para los pueblos indígenas.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 3 (Art. 23)</i>  <i>Todas las personas serán consideradas iguales y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, color, origen social, idioma; religión, filiación política, posición económica, orientación sexual; estado de salud, discapacidad, o diferencia de cualquier otra índole..</i></p>	<p><i>Numeral 2. (Art. 57)</i>  <i>No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.</i></p> <p><i>Numeral 3</i>  <i>El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.</i></p>	<p><i>(Art. 2)</i>  <i>Los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular la fundada en su origen o identidad indígenas.</i></p>

Hay un avance en la Constitución vigente. Aparte de que se prohíbe el racismo y la discriminación igual que en la de 1998, y que forma parte de la suscripción de convenios internacionales contra la discriminación, la violencia y el racismo, suscritos por el Estado ecuatoriano, este derecho permite la posibilidad de pedir indemnización y reparación a las nacionalidades y pueblos que son víctimas del racismo. Recordemos que el racismo se da por omisión, discriminación y por diferentes formas y medios. De hecho, el modelo mismo de Estado es racista y las políticas de Estado son discriminadoras. No se puede tolerar formas de ridiculización y folclorización a las culturas ancestrales, ni tampoco formas de invisibilización, tergiversación y manipulación. Estos dos derechos, por tanto, fortalecen, fundamentalmente, la capacidad de generar políticas públicas, así como marcos jurídicos e institucionales, que permitan luchar en contra del racismo, la discriminación, la violencia sustentada en la idea de que existen razas humanas, y la exclusión. También apoyan a la identidad de los afroecuatorianos como sujetos colectivos frente a los hechos coloniales de discriminación, exclusión y violencia de los que han sido víctimas.

El nivel de reconocimiento de la Declaración y de la Constitución es muy similar en este apartado, mostrándose tajantes en su negación del racismo y la discriminación. Quizás la Constitución ofrece una mayor concreción al reconocer también el derecho de reparación y resarcimiento para casos de discriminación y racismo.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>Numeral 2 (Art. 84)  <i>Conservar la propiedad imprescriptible de las tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles, salvo la facultad del Estado para declarar su utilidad pública. Estas tierras estarán exentas del pago del impuesto predial. 3. Mantener la posesión ancestral de las tierras comunitarias y a obtener su adjudicación gratuita, conforme a la ley.</i></p>	<p>Numeral 4 (Art. 57)  <i>Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos. Numeral 5. Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.</i></p>	<p>(Art. 10)  <i>Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.</i></p> <p>(Art. 26)  1. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.</i>  2. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.</i>  3. <i>Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</i>

El tema de la propiedad de las tierras y territorios en la Constitución actual se mantiene igual que la de 1998, pero se elimina aquello de declarar utilidad pública, sin embargo eso se incluye en otros artículos y con otros términos. Este derecho significa que no se pueden usurpar las tierras ancestrales, y su titulación no tiene costo, tampoco pueden ser vendidas, ni embargadas por entidades de crédito y no pagarán impuestos prediales como las propiedades privadas. El fondo de este derecho territorial no se modifica en la Nueva Constitución, salvo en el orden y reclasificación al interior del artículo.

En este apartado la Declaración vuelve a dar un paso más en el proceso de reconocimiento y garantía de unos derechos tan importantes como los territoriales. En primer lugar, la Declaración reconoce la propiedad y la posesión – tal y como lo hace la Constitución- pero incluye otras formas de utilización o adquisición tratando de integrar todas las diferentes variables de ocupación territorial que tienen los pueblos indígenas. En segundo lugar la Declaración es muy clara al afirmar los conceptos de tierras, territorios y recursos como parte de este derecho de propiedad y uso. No establece divisiones e integra el territorio y los recursos naturales junto con las tierras. En tercer lugar la Declaración establece el derecho al uso, disfrute y desarrollo de esas tierras, territorios y recursos, de acuerdo con sus sistemas tradicionales. En cuarto lugar la Declaración establece una obligación clara para los Estados en relación a respetar estos derechos territoriales. Y en quinto lugar la Declaración establece una prohibición de expropiar o expulsar a los pueblos indígenas de sus tierras y territorios si no se cuenta con su consentimiento previo, libre e informado. Por lo tanto, la Declaración ofrece un marco de protección territorial mucho más concreto y detallado que la Constitución, y por lo tanto, esta – la Constitución – debería adaptarse a los nuevos parámetros jurídicos que establece la Declaración.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 4 (Art. 84) Participar en el uso, usufructo, administración y</i>	<i>Numeral 6 (Art. 57) Participar en el uso, usufructo, administración y</i>	<i>(Art. 26) 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras,</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.</i></p>	<p><i>conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.</i></p>	<p><i>tienen derecho a las tierras, territorio y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.</i></p> <p><i>2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.</i></p> <p><i>3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</i></p>

Este derecho se mantiene igual. La participación significa que de la explotación de los recursos renovables los pueblos, comunidades o nacionalidades deben acceder a un porcentaje económico que el Estado les asigne, además otorga derechos de administrar los recursos naturales que estén en territorios indígenas bajo prácticas propias.

La Declaración no distingue entre recursos renovables y no renovables. Habla de los recursos naturales situados en los territorios indígenas. Y para ellos establece un derecho de propiedad, posesión y uso que ofrece mayores garantías de protección que otros documentos internacionales.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 5 (Art. 84)</i>  <i>Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen.</i></p>	<p><i>Numeral 7 (Art. 57)</i>  <i>La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley.</i></p>	<p><i>(Art. 19)</i>  <i>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</i></p> <p><i>(Art. 32.2)</i>  <i>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.</i></p>

El derecho a la consulta previa que se consiguió en 1998 se mantiene en la actual Constitución; la consulta previa será obligatoria para el Estado. Algo nuevo que se agrega a este artículo es el “*consentimiento de la comunidad*”, es decir, el permiso de la comunidad, pueblo o nacionalidad ante determinado tipo de acciones o proyectos que afecten a las comunidades; esto implica que después de la consulta libre, previa e informada que le hiciera el Estado a la comunidad, ésta diga si

está o no de acuerdo con el proyecto, por considerar que hay más prejuicios que beneficios, será la ley que indique qué autoridad va a resolver este conflicto. Sin embargo, a pesar de que se incluyó de una manera figurativa el consentimiento, este artículo no representa un avance en los derechos colectivos, habida cuenta de que la Declaración de Naciones Unidas habla de un consentimiento explícito y que debía constitucionalizarse y no dejar que cualquier entidad administrativa pueda dirimir una decisión colectiva. Este derecho lo plantearon los pueblos indígenas porque los proyectos extractivistas se dan en territorios indígenas para tener un mecanismo de defensa de los derechos, sin embargo esto no se pudo lograr. Esta consulta, al prescindir del consentimiento libre, previo e informado y que consta en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, constituye una contradicción Constitucional, pues la Declaración como Instrumento Internacional de Derechos Humanos es vinculante; por lo cual siempre sería aplicable el Derecho al Consentimiento por ser más favorable a las nacionalidades, pueblos y comunidades, que aquel de este derecho a la consulta que consta en el texto Constitucional último. El desafío como nacionalidades y pueblos es exigir al Estado y a los gobernantes que cumplan la Constitución y, a los pueblos y nacionalidades, ejercerla.

Este apartado sobre la consulta se repite en el numeral 17 de la Constitución. En cualquier caso y remitiéndonos a los comentarios que en aquel apartado se realizan en relación con el reconocimiento de la Consulta, es importante hacer unas matizaciones relacionadas con el contenido concreto de este numeral n° 7, que si lo leemos en relación con el n° 17 podemos hacernos una idea muy clara sobre la posición de esta Constitución en relación con los derechos de consulta y de consentimiento previo, libre e informado. Pero antes de entrar a este apartado es interesante destacar el reconocimiento que hace la Constitución en este apartado del derecho que tienen los pueblos indígenas a participar en el reparto de los beneficios que se realicen en los territorios indígenas. Derecho que no se recoge con claridad en la Declaración. Además reconoce los derechos de reparación e indemnización, que más adelante se vuelven a recoger. En relación con estos derechos, la Declaración como ya veremos en los artículo 28 y 29 realiza también un reconocimiento profundo. Pero volviendo al reconocimiento de los derechos de consulta y consentimiento previo, libre e informado debemos decir que si bien la Constitución realiza un reconocimiento similar que la Declaración en relación con la consulta, no ocurre lo mismo con relación al consentimiento previo, libre e informado. En este sentido, el mismo texto de la Constitución reconoce pero al mismo tiempo niega el contenido sustantivo del consentimiento previo, libre e informado, introduciendo la posibilidad de “proceder según la Constitución y la ley” cuando no se obtenga el consentimiento. Por su parte la Declaración es más consecuente con el término y con el contenido que se viene dando desde el derecho internacional a este principio tan importante para los pueblos indígenas. Tal y como se recoge este derecho en la Constitución se aprecia una fuerte incoherencia con relación a la Declaración y el derecho internacional.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 6 (Art. 84)</i>  <i>Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural.</i></p>	<p><i>Numeral 8 (Art. 57)</i>  <i>Conservar y promover sus prácticas de manejo de la biodiversidad y de su entorno natural. El Estado establecerá y ejecutará programas, con la participación de la comunidad, para asegurar la conservación y utilización sustentable de la biodiversidad.</i></p>	<p><i>(Art. 29)</i>  <i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos. Los Estados deberán establecer y ejecutar programas de asistencia a los pueblos indígenas para asegurar esa conservación y protección, sin discriminación alguna.</i>  <i>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar que no se almacenen ni eliminen materiales peligrosos en las tierras o territorios de los pueblos indígenas sin su consentimiento libre, previo e informado.</i>  <i>3. Los Estados también adoptarán medidas eficaces para garantizar, según sea necesario, que se apliquen debidamente programas de control, mantenimiento y restablecimiento de la salud de los pueblos indígenas afectados por esos materiales, programas que serán elaborados y ejecutados por esos pueblos.</i></p>

Este Artículo nos indica que los pueblos y nacionalidades tienen el derecho a continuar con las prácticas de manejo y administración de la biodiversidad en los

territorios de los pueblos y nacionalidades. Respecto a que es el Estado quien *establecerá y ejecutará* programas de conservación con la participación comunitaria, cabe la pregunta, ¿necesitan los pueblos indígenas programas de conservación de la biodiversidad o, más bien, necesitan que sus derechos se cumplan? Los pueblos y nacionalidades deben ser quienes definan sus propios programas y proyectos de vida y el Estado tiene la obligación de apoyarlos. Tampoco este derecho ha sido mejorado, es decir, no se cumple el principio de progresividad fundamental en los Derechos Humanos.

La Declaración es inquisitiva en este apartado afirmando el derecho a conservar el medio ambiente y la capacidad productiva de las tierras, territorios y recursos. Además en la Declaración se impone la obligación a los Estados de que generen programas de asistencia a los pueblos indígenas para que ellos puedan utilizar y manejar directamente sus tierras, territorios y recursos. Por su parte la Constitución promociona el papel del Estado como planificador y ejecutor de estos planes de manejo, dando la oportunidad a los pueblos indígenas de participar.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>Numeral 7 (Art. 84)  <i>Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoridad.</i></p>	<p>Numeral 9 (Art. 57)  <i>Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias de posesión ancestral.</i></p>	<p>(Art. 3)  <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.</i></p> <p>(Art. 4)  <i>Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		(Art. 5) <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si</i>

Este derecho conseguido en la Constitución anterior y que se mantiene vigente, permite ejercer el derecho a tener autoridades propias o gobiernos autónomos en los territorios indígenas. También podría entenderse que el derecho funcionará únicamente en los territorios legalmente reconocidos y tierras comunitarias, cuando hay una fuerte migración hacia otras regiones; así como asentamientos nuevos o no necesariamente reconocidos o ancestrales. Este derecho no cubre a los migrantes que viven fuera de sus comunidades de origen.

En el apartado de derechos políticos la Declaración resulta sustancialmente más avanzada que la Constitución. Afirma directamente el derecho a la autodeterminación y lo complementa con los derechos de autonomía y autogobierno y con el derecho a mantener y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales. Por su parte la Constitución reconoce el derecho a conservar sus modelos de convivencia, pero no ofrece espacios para la implementación de los derechos políticos que se reconocen en la Declaración.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 8 (Art. 84) A no ser desplazados, como pueblos, de sus tierras.</i>	<i>Numeral 11 (Art. 57) No ser desplazados de sus tierras ancestrales.</i>	(Art. 10) <i>Los pueblos indígenas no serán desplazados por la fuerza de sus tierras o territorios. No se procederá a ningún traslado sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas interesados, ni sin un acuerdo previo</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso.</i>

Este derecho es fundamental cuando por algún proyecto de desarrollo se pretenda desplazar a las comunidades de sus tierras ancestrales, en especial los proyectos extractivistas (minería, hidroeléctricas, etc.). Sin embargo, no hay ningún avance en relación con la anterior Constitución, cabe indicar también que es menor al rango del derecho del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU.

Nuevamente la Declaración trata de ser más proteccionista que la Constitución, ya que además de establecer el mismo derecho de no ser desplazados de sus tierras y territorios, introduce la limitación del consentimiento previo, libre e informado para cuando los Estados intenten trasladar o desalojar comunidades indígenas y establece la obligación de pagar una indemnización siempre que se traslade o desaloje a una comunidad. Además otra diferencia importante es que la Constitución habla de tierras ancestrales bajo los parámetros de la protección, pero la Declaración habla de tierras o territorios y no limita las acciones de protección al hecho de ser tierras ancestrales, como en la Constitución.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 9 (Art. 84)</i> A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.</p> <p><i>Numeral 12</i> A sus sistemas, conocimientos y prácticas de medicina tradicional, incluido el derecho a la protección de los lugares rituales y sagrados, plantas, animales, minerales y eco-</p>	<p><i>Numeral 12 (Art. 57)</i> Mantener, proteger y desarrollar los conocimientos colectivos; sus ciencias, tecnologías y saberes ancestrales; los recursos genéticos que contienen la diversidad biológica y la agro biodiversidad; sus medicinas y prácticas de medicina tradicional, con inclusión del derecho a recuperar, promover y proteger los lugares rituales y sagrados, así como plan-</p>	<p>(Art. 31)</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propie-</p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>sistemas de interés vital desde el punto de vista de aquella.</i></p>	<p><i>tas, animales, minerales y ecosistemas dentro de sus territorios; y el conocimiento de los recursos y propiedades de la fauna y la flora. Se prohíbe toda forma de apropiación sobre sus conocimientos, innovaciones y prácticas.</i></p>	<p><i>dades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.</i></p> <p><i>2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos.</i></p>

En este literal de los Derechos Colectivos que se logró en la Constitución del '98 y que se mantiene en la actual Constitución, otorga derechos para proteger los conocimientos, ejercer y practicar las formas tradicionales de medicina ancestral, pero sobre todo está prohibido que agentes externos se apropien de los conocimientos ancestrales. Este derecho permite denunciar la destrucción de lugares sagrados, la biodiversidad, la contaminación del ambiente, la manipulación y el robo de los recursos genéticos. El Estado debe garantizar, en el caso de la práctica de la medicina ancestral, el reconocimiento de los médicos tradicionales (yachak, parteras, pajuyuk). Es importante, además, la prohibición de toda forma de apropiación, pues si bien el Art. 8j del Convenio de la Diversidad Biológica de la ONU tiene una mínima protección de los conocimientos ancestrales; en la nueva Constitución se evita que se den mecanismos de apropiación sobre ellos que atentan contra la pervivencia social, histórica y cultural de las tradiciones, culturas e instituciones.

En este apartado la Constitución y la Declaración se sitúan muy próximas estableciendo la protección de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas a través de institucionalizar el derecho de propiedad intelectual y de contextualizarlo a la realidad de los pueblos indígenas y de los problemas que tienen.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 10 (Art. 84) Mantener, desarrollar y administrar su patrimonio cultural e histórico.</i>	<i>Numeral 13 (Art. 57) Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.</i>	<i>Ver Artículo 31 (párrafo anterior)</i>

Este derecho hace referencia a los idiomas, costumbres, artes y a todo el acervo cultural de cada nacionalidad y pueblo. Para poder mantener la cultura, identidad y el patrimonio cultural se necesita ejercer a plenitud el derecho a las tierras y territorios y ejercer el resto de los derechos colectivos que la Constitución garantiza. Mediante planes y proyectos realizados por las nacionalidades y pueblos se debe exigir que el Estado asigne presupuesto para garantizar el ejercicio de este derecho. No hay cambios sustanciales con relación a la de 1998.

En este apartado la Constitución y la Declaración se sitúan muy próximas estableciendo la protección de la propiedad intelectual de los pueblos indígenas a través de institucionalizar el derecho de propiedad intelectual y de contextualizarlo a la realidad de los pueblos indígenas y de los problemas que tienen.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 11 (Art. 84) Acceder a una educación de calidad. Contar con el sistema de educación intercultural bilingüe.</i>	<i>Numeral 14 (Art. 57) Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y</i>	<i>(Art. 13) 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
	<p><i>aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.</i></p>	<p>(Art. 14)</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.</p> <p>3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.</p> <p>(Art. 15)</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.</p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.</p>

Respecto al Sistema de Educación Intercultural Bilingüe, éste se mantiene igual que en 1998, pero con una ampliación en la dimensión que debe tener este sistema. Se añade la cuestión de rendición de cuentas, eso significa que los pueblos y nacionalidades deben exigir a las autoridades de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), informen periódicamente sobre el avance de las acciones emprendidas para mejorar la calidad de la educación. Para lo cual el Estado debe cumplir con las asignaciones presupuestarias oportunas para su buen desempeño.

En relación con los derechos educativos y culturales, nuevamente la Declaración va mucho más lejos que la Constitución del 2008. No solo reconoce el derecho de los pueblos indígenas a recibir una educación bilingüe, sino que primero afirma el derecho de los pueblos indígenas a revitalizar, utilizar y transmitir sus culturas (o lo que en la Declaración definen como historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos). En segundo lugar la Declaración afirma el derecho de los niños indígenas a recibir una educación en su lengua materna, dentro de los parámetros de sus culturas, contextualizado dentro del derecho que tienen los pueblos indígenas a controlar sus sistemas docentes de educación y a que estos sistemas estén integrados dentro de sus prácticas culturales. Por lo tanto, aquí encontramos ya una diferencia sustancial con respecto a la Constitución, ya que para la Declaración los derechos educativos deben estar controlados y gestionados directamente por los Pueblos Indígenas y el papel del Estado debe reducirse simplemente a no perjudicar el ejercicio de estos derechos y a asegurar la igualdad de trato con respecto a los sistemas educativos del Estado. Y en tercer lugar la Declaración afirma también la necesidad de que la dignidad y diversidad de las culturas indígenas queden reflejadas en los sistemas ofi-

ciales de educación como parte integrante de la diversidad de los Países y de su riqueza. Esto servirá para combatir el racismo y la intolerancia. La Constitución no dice nada en relación a este último apartado, reduciendo todos los reconocimientos a los sistemas de educación bilingüe. En este contexto, las diferencias entre la Constitución y la Declaración resultan sustanciales, ya que la Declaración promueve toda una serie de derechos que permitan por un lado a los pueblos indígenas no solo educar a sus niños y niñas en su lengua materna sino también de acuerdo a sus culturas y tradiciones, y por otro lado a los pueblos indígenas utilizar y revitalizar sus culturas promoviendo incluso su integración en los programas oficiales de educación.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>Art. 191</p> <p><i>...Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.</i></p>	<p>Numeral 10 (Art. 57)</p> <p><i>Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.</i></p>	<p>(Art. 34)</p> <p><i>Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.</i></p> <p>(Art. 35)</p> <p><i>Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades</i></p> <p>(Art. 13.2)</p> <p><i>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pue-</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>blos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.</i>

Las nacionalidades y pueblos tienen garantías constitucionales para seguir ejerciendo sus propios derechos en el tema de la justicia, siempre y cuando no se afecte los derechos de los demás. En la Constitución anterior, este derecho se manejaba en el contexto de la Administración de Justicia únicamente y, no como parte de los derechos colectivos. El avance ahora es que consta en ambas partes, aunque la definición en el título de la administración de justicia es bastante simple y no mejora las condiciones en las cuales ya existía el reconocimiento a la pluralidad jurídica en el Ecuador.

En relación con el desarrollo y ejercicio de los sistemas de derechos propios, tanto la Constitución como la Declaración reconocen este derecho de los pueblos indígenas. Aunque con matices, ya que la Constitución condiciona y limita el ejercicio y aplicación de los sistemas de derecho propio a los derechos constitucionales y la Declaración a las normas internacionales de protección de derechos humanos. Una vez reconocido este derecho, la Declaración profundiza un poco más en cómo deben aplicarse estos sistemas de derecho propios al afirmar el derecho de los pueblos indígenas a determinar las responsabilidades de las personas con respecto a las comunidades y a afirmar el derecho de los pueblos indígenas a utilizar sus propios idiomas en los procesos judiciales. Dos matizaciones importantes que reafirman la autonomía de los pueblos indígenas y sitúan a las comunidades en centro de la aplicación del derecho indígena.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 14 (Art. 84) Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.</i>	<i>Numeral 16 (Art. 57) Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la defi-</i>	<i>(Art. 18) Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 14 (Art. 84)</i>  <i>Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley.</i></p>	<p><i>nición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.</i></p>	<p><i>afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.</i></p> <p><i>(Art. 27)</i>  <i>Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.</i></p>

Respecto a la participación en organismos oficiales, la actual Constitución garantiza la participación y representación en organismos públicos pero también garantiza la participación en la elaboración de políticas públicas que tiene que ver

con la implementación de los derechos colectivos, así como la participación en la elaboración de planes de desarrollo que el Estado realice. Esto implica que ninguna política estatal que tenga que ver con los derechos colectivos debe ser realizada a espaldas de las comunidades. Se debe exigir que no sólo sean tomados en cuenta para cuestiones indígenas, sino en todas las políticas públicas que generen las instituciones, puesto que como ecuatorianos, todas las políticas afectan por igual a todos, y recordar, además, que el Estado es intercultural y plurinacional. Esta redacción mejora el derecho de 1998, recogiendo en parte la voluntad de los instrumentos internacionales.

En relación con la participación, la Constitución introduce un artículo muy similar al artículo 18 de la Declaración, coincidiendo en la parte sustantiva del derecho de participación, en cuanto que, para ambos textos, la participación se debe dar siempre en todas aquellas cuestiones que les afecten directamente o indirectamente. Además la Declaración insiste en el derecho de participación en otro momento importante, recogido en el artículo 27. Los pueblos indígenas tienen el derecho de participar en la definición de todos los programas o marcos normativos que se tengan que desarrollar para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos territoriales.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>Numeral 7 (Art. 84)  <i>Conservar y desarrollar sus formas tradicionales de convivencia y organización social, de generación y ejercicio de la autoidad.</i></p>	<p>Numeral 15 (Art. 57) (Art. 20)  <i>Construir y mantener or- ganizaciones que los re- tienen derecho a mante- presenten, en el marco del ner y desarrollar sus sis- respeto al pluralismo y atemas o instituciones po- la diversidad cultural, po- líticos, económicos y so- lítica y organizativa. El ciales, a que se les asegure Estado reconocerá y pro- el disfrute de sus propios moverá todas sus formas medios de subsistencia y de expresión y organiza- desarrollo y a dedicarse ción.</i></p>	<p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.  2. Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.</p>

Este derecho se lo viene ejerciendo aun cuando no hubo nada de estas garantías en las Constituciones anteriores, incluso aquella de 1998. No obstante, las ventajas de este derecho colectivos, es que se puede exigir a que los gobiernos de turno o agentes estatales, no deben intervenir ni causar divisiones a las organizaciones y respetar los canales regulares de contacto con las comunidades, nacionalidades y pueblos. Este derecho contradice la expresión de la normativa internacional que habla del reconocimiento a las autoridades propias. Podría complementar el sentido de garantizar la asociatividad, pero también promover, precisamente, la injerencia estatal en caso de que lo tradicional vulnerase o pareciese vulnerar ese pluralismo y diversidad.

La Constitución centra su reconocimiento simplemente en organizaciones que reflejen la diversidad cultural y política de los pueblos indígenas para garantizar la diversidad en las formas de expresión y organización. Por su parte la Declaración habla de mantener sus sistemas o instituciones políticos o económicos propios que les permitan mantener sus medios de subsistencia, dedicarse a sus actividades económicas y ejercer el desarrollo. Además la Declaración exige derechos de reparación justa y equitativa para aquellos pueblos que hayan sido desposeídos de sus medios de subsistencia. Por lo tanto la Declaración profundiza mucho más en los niveles de reconocimiento y, lo que es más importante, en el desarrollo de las autonomías indígenas reconociendo la necesidad de garantizar el desarrollo económico de los pueblos indígenas a través de sus sistemas propios.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>(No existe)</i>	<i>Numeral 17 (Art. 57) Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.</i>	<i>(Art. 19) Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p>(Art. 32.2)</p> <p><i>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas, a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.</i></p>

Este derecho es uno de los más importantes en la Constitución actual, manifiesta que se debe exigir a que se respete y se cumpla en la función legislativa. Los asambleístas de la función legislativa no pueden aprobar leyes que puedan afectar a los derechos y buen vivir sin antes haber consultado y/o haber hecho participar a los pueblos y nacionalidades en la elaboración de los proyectos de ley. Por ejemplo, la aprobación de la ley minera incurriría en una violación a la Constitución porque no ha sido consultada, ni ha contado con la participación de las nacionalidades y pueblos que conforman el país. Este derecho garantiza, al igual que el Convenio 169 de la OIT, la consulta de medidas legislativas, lo cual procura una garantía frente al Estado liberal y capitalista en el cual las normas son instrumento de poder y explotación.

La Declaración introduce no solo el derecho de la consulta sino también el de participación e incluso el consentimiento libre, previo e informado, indicando que este es el fin último de la consulta. Por lo tanto la Declaración, da un paso más adelante en la garantía de los derechos de consulta y participación, introduciendo el reconocimiento del consentimiento libre, previo e informado como finalidad de la consulta. Esto es importante porque además de introducir el consentimiento libre, previo e informado lo sitúa como el fin último de la consulta y por lo tanto condiciona totalmente la interpretación de que hay que realizar de este instrumento de protección de los pueblos indígenas. Lo condiciona de tal mane-

ra, que transforma la interpretación que ha realizado hasta la fecha el Convenio n° 169 de la OIT sobre la consulta, ya que nunca había supuesto alcanzar el consentimiento de las comunidades o pueblos indígenas. Todo lo apuntado en el artículo 19 se ratifica en el artículo 32.2 que viene a reafirmar tanto el derecho de consulta como el derecho del consentimiento previo, libre e informado.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 5 (Art. 8)</i>  <i>Los habitantes de territorio extranjero en las zonas de frontera, que acrediten pertenecer al mismo pueblo ancestral ecuatoriano, con sujeción a los convenios y tratados internacionales, y que manifiesten su voluntad expresa de ser ecuatorianos.</i></p>	<p><i>Numeral 18 (Art. 57)</i>  <i>Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.</i></p>	<p><i>(Art. 36)</i>  <i>1. Los pueblos indígenas, en particular los que están divididos por fronteras internacionales, tienen derecho a mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social, con sus propios miembros así como con otros pueblos a través de las fronteras.</i>  <i>2. Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán medidas eficaces para facilitar el ejercicio y garantizar la aplicación de este derecho.</i></p>

Este literal se refiere a que las nacionalidades y pueblos que viven en la frontera pueden consolidar las relaciones de cooperación y organización entre los pueblos. Los Estados tienen la obligación de dotar de recursos económicos para garantizar los derechos básicos fundamentales. Si comparamos con el texto constitucional de 1998 hay un avance.

En este caso, la Declaración se sitúa muy cerca de la Constitución al introducir los dos el derecho de los pueblos transfronterizos a mantener sus relaciones. Quizás la Declaración es más concreta en su reconocimiento ya que incluye entre las relaciones que hay que mantener las de tipo espiritual, cultural, político, eco-

nómico y social, e introduce la obligación para el Estado de adoptar las medidas eficaces que sean necesarias para garantizar la aplicación de este derecho.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 15 (Art. 84) Usar símbolos y emblemas que los identifiquen.</i>	<i>Numeral 19. (Art. 57) Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen. cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.</i>	

Las nacionalidades y pueblos libremente pueden identificarse como tales. Esto significa que ninguna persona puede excluirlas ni prohibirles usar su propia vestimenta, símbolos, idiomas, etc., en cualquier lugar y momento que se encuentren. Se mantiene igual que la anterior Constitución.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>(No existe)</i>	<i>Numeral 20 (Art. 57) La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.</i>	<i>(Art.30) 1. No se desarrollarán actividades militares en las tierras o territorios de los pueblos indígenas, a menos que lo justifique una razón de interés público pertinente o que se haya acordado libremente con los pueblos indígenas interesados, o que éstos lo hayan solicitado. 2. Los Estados celebrarán consultas eficaces con los pueblos indígenas interesados, por los procedimientos apropiados y en particular por medio de sus instituciones repre-</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>sentativas, antes de utilizar sus tierras o territorios para actividades militares.</i>

Una de las propuesta de las nacionalidades y pueblos fue que se prohíba la presencia militar en territorios indígenas sin embargo este fue acogida a medias. La ley determinará la limitación. No hay avances sustanciales. En el Convenio 169 de la OIT sí se recoge este derecho. En 1998 no existía mención alguna a este tema.

La Constitución habla de limitar las actividades militares en territorios indígenas mientras que la Declaración habla de prohibir dichas actividades a no ser que determine lo contrario el interés general, que haya consentimiento de los pueblos indígenas o que estos lo hayan solicitado. En principio parece que la Declaración es más garantista en materia de derechos, pero en la realidad, el interés general resulta un concepto muy ambiguo en el que caben infinidad de situaciones e intereses y por lo tanto la Declaración no acaba de garantizar plenamente este derecho. Lo cual también pasa con la Constitución. Una vez hecha esta afirmación, si que es cierto que la Declaración introduce más elementos de garantía que la Constitución ya que mientras esta solo afirma que las actividades militares se limitarán a través de la Ley, la Declaración plantea que siempre se deberán realizar consultas con los pueblos indígenas, antes de realizar actividades militares en sus territorios. Y como hemos visto con anterioridad, en el contexto de la Declaración, la celebración de consultas plantea la necesidad de llegar al consentimiento libre, previo e informado.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 81)</p> <p><i>Los medios de comunicación social deberán participar en los procesos educativos, de promoción cultural y preservación de valores éticos...</i></p> <p><i>Se prohíbe la publicidad que... promueva la violencia, el racismo... afecte a la dignidad del ser humano.</i></p>	<p>Numeral 21 (Art. 57)</p> <p><i>Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.</i></p>	<p>(Art. 15)</p> <p><i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pública y los medios de información públicos.</i></p> <p><i>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en con-</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p><i>sulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.</i></p> <p><i>(Art. 16)</i></p> <p><i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación alguna.</i></p> <p><i>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de comunicación privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena.</i></p>

Este es un principio válido que puede ser exigible. Otorga derechos para poder acceder a frecuencias y crear medios de comunicación, o a su vez poder solicitar espacio en los medios para poder difundir la cultura ancestral. Se debe exigir que la educación, y los mensajes que se transmiten, tengan en cuenta el carácter cons-

titucional del Estado como plurinacional e intercultural. Hay algún avance en relación a la Constitución anterior.

La Declaración realiza una afirmación muy similar a la que formula la Constitución en este apartado, pero introduce matices muy importantes que condicionan las responsabilidades y exigen acciones concretas. Para la Declaración los Estados deben asumir su responsabilidad y combatir el racismo así como promover la realización de este derecho.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>(No existe)</i>	<i>(Continuación del Numeral 21. Art. 57...) Los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario son de posesión ancestral irreductible e intangible, y en ellos estará vedada todo tipo de actividad extractiva. El Estado adoptará medidas para garantizar sus vidas, hacer respetar su autodeterminación y voluntad de permanecer en aislamiento, y precautelar la observancia de sus derechos. La violación de estos derechos constituirá delito de etnocidio, que será tipificado por la ley. El Estado garantizará la aplicación de estos derechos colectivos sin discriminación alguna, en condiciones de igualdad y equidad entre mujeres y hombres.</i>	<i>No recoge nada la declaración</i>

Es positivo que los territorios de los pueblos en aislamiento voluntario (pueblos que se resisten a ser conquistados) sean intangibles, es decir no puede ser contactados por agentes externos. Además el Estado se responsabiliza de la integridad

y supervivencia de estos pueblos en el estado que ellos desean. Sin embargo, aquí viene una interrogante, si el Estado viola el estatus de intangibilidad de su territorio, se le considerará como “etnocidio” y la ley será quien determine el delito. Etnocidio no es igual que genocidio por lo tanto le da muchas limitaciones o simplemente no se puede considerar un delito. Una ventaja al mismo tiempo es que ya la Corte Penal Internacional y el Estatuto de Roma reconocen el Genocidio Étnico que sería la figura en caso de que el Estado no proteja efectiva y realmente a los pueblos en aislamiento voluntario. Se debe lograr, entonces, la equiparación del delito del “etnocidio” reconocido en la Constitución actual, con aquel de “genocidio étnico” de la Corte Penal Internacional.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 224) El territorio del Ecuador es indivisible. . ..Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.</p>	<p>Art. 60 (Art. 57) Los pueblos ancestrales, indígenas, afroecuatorianos y montubios podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de su cultura. La ley regulará su conformación. Se reconoce a las comunas que tienen propiedad colectiva de la tierra, como una forma ancestral de organización territorial.</p>	<p>Propiedad de las tierras y territorios</p> <p>(Art. 26) Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados aseguraran el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las</p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</i>

Este derecho se mantiene desde la Constitución anterior. La propuesta indígena para superar la categoría de circunscripción territorial fue el reconocimiento constitucional a los autogobiernos indígenas en sus territorios en donde puedan ejercer plenamente sus derechos. No hay avances, se mantiene igual que la Constitución de 1998. Sin embargo habrá que participar en la elaboración de una ley que regule esta disposición constitucional.

Los derechos de propiedad establecidos en la Declaración abarcan las tierras, territorios y recursos naturales. Este concepto de propiedad es un concepto jurídico que establece obligaciones a los Estados de reconocer las formas de gobierno propias de los pueblos indígenas. Y por lo tanto es un concepto mucho más amplio que el concepto de las circunscripciones territoriales, que simplemente introducen una figura administrativa, muy alejada de las reivindicaciones territoriales indígenas y de sus propios conceptos territoriales.

#### 4. Otros Derechos aplicables a las nacionalidades y pueblos indígenas que están en distintos títulos de la nueva Constitución

##### 4a. Derechos de la Naturaleza

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(Art. 87) <i>La ley tipificará las infracciones y determinará los procedimientos para establecer responsabilidades administrativas, civiles y penales que correspondan a las personas naturales o jurídicas, na-</i>	(Art. 71) <i>La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, fun-</i>	(Art. 27) <i>Los Estados establecerán y aplicarán, conjuntamente con los pueblos indígenas interesados, un proceso equitativo, independiente, imparcial, abierto y transparente, en el que se reconozcan debidamente</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>cionales o extranjeras, por las acciones u o misiones en contra de las normas de protección al medio ambiente.</i></p>	<p><i>ciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza...</i></p> <p><i>(Art. 72)</i>  <i>Estado y las personas naturales o jurídicas... deben indemnizar a los individuos y colectivos que dependan de los sistemas naturales afectados.</i></p>	<p><i>las leyes, tradiciones, costumbres y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas, para reconocer y adjudicar los derechos de los pueblos indígenas en relación con sus tierras, territorios y recursos, comprendidos aquellos que tradicionalmente han poseído u ocupado o utilizado de otra forma. Los pueblos indígenas tendrán derecho a participar en este proceso.</i></p> <p><i>(Art. 28)</i>  <i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.</i>  <i>2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.</i>

Es la primera vez que en una Constitución se reconoce derechos a la naturaleza. Este artículo expresa claramente que si la naturaleza sufre daños cualquier persona o colectividad puede demandar a que se cumplan sus derechos. Sin embargo este artículo puede ser perjudicial para las nacionalidades y pueblos debido a que dependen directamente de la naturaleza en gran parte para poder sobrevivir y esto puede ser tergiversado y demandado por cualquier individuo y causar graves conflictos y contradicciones constitucionales. Sin embargo, se resalta que en la Constitución de 1998, también se establecía normas de protección al medio ambiente y a la naturaleza que al omitirlos podías ser penados.

La Declaración de Naciones Unidas no establece ningún tipo de reconocimiento de los derechos de la naturaleza. Todos los reconocimientos que realiza relacionados con los derechos ambientales son los derechos territoriales de los pueblos indígenas. Lo importante de la Declaración en este sentido es que introduce una limitación clara en el desarrollo de estos derechos de la naturaleza. Limitación que se plasma en los artículos 27 y 28 cuando afirma que los Estados deben establecer procesos ajustados a las costumbre y leyes propias de los pueblos indígenas para reconocer sus tierras, territorios y recursos y que los pueblos indígenas tienen derecho a que se les restituyan las tierras que se les arrebataron o a que se les indemnice si esta restitución no se puede realizar. Por lo tanto, cuando se pretendan proteger estos derechos de la naturaleza en territorios indígenas habrá que tener muy presente que el derecho internacional reconocer los derechos de propiedad (artículo 26), obliga a los Estados a reconocer estas tierras, territorios y recursos (art. 27) y reconoce el derecho de restitución e indemnización (art. 28).

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>Numeral 12 (Art. 24) Toda persona tendrá el derecho a ser oportuna y debidamente informada, en</i>	<i>(Art. 77) ...Toda persona, en el momento de la detención, tendrá derecho a conocer</i>	<i>(Art. 13.2) Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>su lengua materna, de las acciones iniciadas en su contra.</i>	<i>en forma clara y en un lenguaje sencillo las razones de su detención, la identidad de la jueza o juez, o autoridad...</i>  (Art. 76) <i>Literal (F) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.</i>	<i>ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.</i>

Si una persona indígena que no habla el castellano tendrá derecho a un traductor para poder comunicarse y conocer sus derechos. Este derecho se reconoce ya desde la Constitución de 1979, de hecho ha sido invocado para la defensa de dirigentes indígenas detenidos por motivos políticos. No hay progresividad.

En lo que respecta a los derechos asociados a la administración de justicia, la Declaración también reconoce, como la Constitución, el derecho de los pueblos indígenas a hacerse entender en todos los trámites jurídicos y /o administrativos, estableciendo la obligatoriedad al Estado de que ponga a su disposición servicios de traducción.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(Art. 191) <i>De acuerdo con la ley habrá jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales. Se reconocerán el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la resolución de conflictos, con sujeción a la ley</i>	(Art. 189) <i>Las juezas y jueces de paz resolverán en equidad y tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que sean sometidos a su jurisdicción, de conformidad con la ley.</i>	(Art. 34) <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de con-</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
	<i>En ningún caso podrá disponer la privación de la libertad ni prevalecerá sobre la justicia indígena.</i>	<i>formidad con las normas internacionales de derechos humanos</i>  <i>(Art. 35)</i> <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades</i>

Este artículo reafirma que ni los jueces de paz pueden ir en contra de las declaraciones tomadas por las autoridades de las nacionalidades y pueblos en materia de justicia indígena, a pesar de que los jueces de paz tienen competencia de conocer casos individuales y comunitarios. No hay cambios y en este aspecto se mantiene igual que en 1998.

En relación con la justicia indígena la Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener sus sistemas de justicia indígenas y a determinar las responsabilidades de los individuos con respecto a sus comunidades, con el único límite del derecho internacional.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>(Art. 224)</i> <i>El territorio del Ecuador es indivisible. Para la administración del Estado y la representación política existirán provincias, cantones y parroquias. Habrá circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que serán establecidas por la ley.</i>	<i>(Art. 257)</i> <i>En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos. Las parroquias, can-</i>	<i>(Art. 20)</i> <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
	<p><i>tones o provincias conformados mayoritariamente por comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, montubios o ancestrales podrán adoptar este régimen de administración especial, luego de una consulta aprobada por al menos las dos terceras partes de los votos válidos. Dos o más circunscripciones administradas por gobiernos territoriales indígenas o pluricultural podrán integrarse y conformar una nueva circunscripción. La ley establecerá las normas de conformación, funcionamiento y competencias de estas circunscripciones.</i></p>	<p>(Art. 19)  <i>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.</i></p>

Este es un artículo que no está dentro de los derechos colectivos pero que hace referencia a la conformación de gobiernos territoriales autónomos en el marco de la división política administrativa del Ecuador. Este artículo indica cómo se puede conformar una circunscripción especial en caso de que una región, provincia, cantón, parroquia esté poblada mayoritariamente por indígenas, montubios o afros. Este artículo debe sujetarse y aclararse en las leyes que se puedan generar para aclarar en la práctica cómo se operará, puesto que las nacionalidades y pueblos plantean autogobiernos indígenas autónomos de acuerdo a sus derechos, pero se torna complejo si es que en su territorio se encuentran población no indígena. No se ha logrado que el reconocimiento de los derechos territoriales supere los de 1998. Las CTI (Circunscripciones Territoriales Indígena) siguen siendo actos de voluntad de sus posibles integrantes, su conformación requiere de una votación mayor a otros actos constitutivos de circunscripciones territoriales.

La Declaración no entra a establecer tipos de organización administrativa que permitan aplicar los derechos de autogobierno. Se limita a reconocer el derecho

que tienen los pueblos indígenas a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas y a que los Estados obtengan el consentimiento previo, libre e informado de las autoridades tradicionales indígenas siempre que vayan a adoptar medidas legislativas que les afecten. Por lo tanto, las circunscripciones, las parroquias y los cantones que se establezcan en la aplicación de la Constitución deberán condicionarse con estos derechos de la Declaración y en ningún caso estas figuras administrativas podrán sustituir a las autoridades tradicionales indígenas y a las formas indígenas de autogobierno.

#### 4b. Principios ambientales

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 86)</p> <p><i>El Estado protegerá el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable. Velará para que este derecho no sea afectado y garantizará la preservación de la naturaleza.</i></p>	<p>(Art. 395)</p> <p>1. <i>El Estado garantizará un modelo sustentable de desarrollo, ambientalmente equilibrado y respetuoso de la diversidad cultural, que conserve la biodiversidad y la capacidad de regeneración natural de los ecosistemas, y asegure la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes y futuras.</i></p> <p>3. <i>El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales</i></p>	<p>(Art. 32)</p> <p>1. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.</i></p> <p>2. <i>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.</i></p> <p>3. <i>Los Estados establecerán mecanismos eficaces</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<i>para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.</i>

En el tema ambiental, el Estado garantiza un modelo de desarrollo sustentable, respetuoso de la diversidad, de la biodiversidad y la participación de las comunidades, nacionalidades y pueblos en el proceso de planificación, control particularmente, los afectados que se ubiquen en las zonas donde se van a generar el impacto ambiental. La garantía de participación es fundamental como mecanismo de defensa ambiental y de protección de los Derechos Humanos. La participación debe ser un derecho que no podemos renunciar y pasar por alto. Cualquier actividad que se vaya a realizar en nuestros territorios, previamente deben ser planificadas junto con la comunidad. Aparte de la participación y enunciación de los sujetos colectivos que incorpora la Constitución del 2008, el resto es igual a la de 1998.

La Declaración es muy clara al afirmar el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar sus estrategias y programas de desarrollo para sus tierras y territorios. Además se establece la obligatoriedad del Estado de obtener el consentimiento previo, libre e informado de las autoridades tradicionales indígenas siempre que se quieran desarrollar proyectos de desarrollo en territorios indígenas y deben establecer mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa cuando se desarrollen esos proyectos que puedan afectar a los territorios indígenas. Además estos artículos contrastan con las obligaciones que se establecen en el artículo 27 para que los Estados reconozcan las tierras y territorios indígenas. Por lo tanto los modelos de desarrollo sustentable que se reconocen en la Constitución deberán ser complementarios con los derechos establecidos en el artículo 32 de la Declaración, por lo que no se podrá imponer modelos de desarrollo en los territorios indígenas.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(Art. 91) <i>El Estado, sus delegatarios y concesionarios, serán responsables por los</i>	(Art. 397) <i>En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y sub-</i>	(Art. 28) <i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a la reparación, por medios que</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>daños ambientales, en los términos señalados en el Art. 20 de esta Constitución.</i></p> <p><i>Tomará medidas preventivas en caso de dudas sobre el impacto o las consecuencias ambientales negativas de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica de daño.</i></p> <p><i>Sin perjuicio de los derechos de los directamente afectados, cualquier persona natural o jurídica, o grupo humano, podrá ejercer las acciones previstas en la ley para la protección del medio ambiente.</i></p>	<p><i>sidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas...la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral. La responsabilidad también recaerá sobre las servidoras o servidores responsables de realizar el control ambiental. La carga.... recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado.</i></p>	<p><i>pueden incluir la restitución o, cuando ello no sea posible, una indemnización justa, imparcial y equitativa, por las tierras, los territorios y los recursos que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado.</i></p> <p><i>2. Salvo que los pueblos interesados hayan convenido libremente en otra cosa, la indemnización consistirá en tierras, territorios y recursos de igual calidad, extensión y condición jurídica o en una indemnización monetaria u otra reparación adecuada.</i></p>

Se mantiene lo que se consiguió en la anterior Constitución. En la Constitución vigente, el Estado garantiza la reparación inmediata y la indemnización si es el caso, y la sanción correspondiente sobre los gestores de la actividad y las autoridades responsables; la carga de la prueba asume el que realiza la actividad, todo esto en el tema ambiental. En todo este proceso, las personas, comunidades, nacionalidades y pueblos pueden iniciar acciones legales para defender los derechos de la naturaleza. Hay pequeños cambios en esta materia.

En la Declaración se protegen los derechos de restitución, reparación e indemnización de los pueblos indígenas en relación con sus tierras y territorios injustamente arrebatados (art. 28) y en aquellos casos en los que se produzcan consecuencias nocivas para el medio ambiente de sus tierras y territorios (art.32.3). Pero lo realmente interesante de la Declaración se sitúa en el derecho que tienen los pueblos indígenas a proteger su medio ambiente y a tener un medio ambien-

te sano y equilibrado (artículo 29), prohibiendo el depósito en territorios indígenas de materiales peligrosos o nocivos. Este último apartado es algo a lo que no entra la Constitución y que no reconoce. Y resulta de suma importancia para los pueblos indígenas, íntimamente relacionado con sus derechos territoriales.

#### 4c. Derechos ambientales

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 88)  <i>Toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente, deberá contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual ésta será debidamente informada. La ley garantizará su participación.</i></p>	<p>(Art. 398)  <i>Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado y los criterios de valoración y de objeción sobre la actividad sometida a consulta. El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente de acuerdo con la ley.</i></p>	<p>(Art. 19)  <i>Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado</i></p> <p>(Art. 32.2)  <i>2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo</i></p>

Este artículo no está dentro de los derechos colectivos, pero es un derecho colectivo ya que hace referencia a las comunidades y por eso se ha incluido en el texto. En este artículo (2008) dice claramente, que será el Estado quien consulte, no las empresas como se lo hacían antes, pero dice también que la consulta, la participación y la valoración del criterio de la comunidad será regulada, es decir que debe haber una ley que diga cómo se va a ejercer ese derecho. Sin embargo, al decir que el Estado valorará los criterios de la comunidad de acuerdo a la ley y a los instrumentos internacionales de derechos humanos, supone que debe tener en cuenta los compromisos firmados, como es el caso de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Finalmente, este artículo reitera que si hay oposición de la comunidad, quien resuelva el conflicto serán las entidades administrativas del Estado, es decir el mismo gobierno será quien decidirá. En realidad, no se ha avanzado nada, solamente se han incluido más palabras que complejizan este principio.

En el caso de la Declaración la consulta y la participación cobran mayor importancia ya que se introduce el principio del consentimiento previo, libre e informado, a través del cual los Estados – y no las empresas – deberán contar con el consentimiento de las comunidades antes incluso de tomar ninguna decisión sobre algún proyecto que les pueda afectar. Como se ve este principio aparece en diferentes artículos de la Declaración. En este sentido la Declaración ofrece muchas más garantías para los pueblos indígenas, ya que no contempla otra posibilidad que no pase por el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades y pueblos. Mientras que la Constitución deja la puerta abierta a que el gobierno no tenga en cuenta la voluntad de las comunidades, ya que establece claramente que en los casos en los que la consulta con los pueblos indígenas sea negativa la decisión de ejecutar los proyectos dependerá de las instancias administrativas oportunas. Y en la Declaración el consentimiento se tiene que lograr si se quiere realizar cualquier proyecto.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numeral 3 (Art. 89)</i>  <i>Regular, bajo estrictas normas de bioseguridad, la propagación en el medio ambiente, la experimentación, el uso, la comercialización y la importación de organismos genéticamente modificados.</i></p>	<p><i>(Art. 401)</i>  <i>Se declara al Ecuador libre de cultivos y semillas transgénicas. Excepcionalmente, y sólo en caso de interés nacional debidamente fundamentado por la Presidencia de la República y aprobado por la Asamblea Nacional, se podrán introducir semillas y cultivos genéticamente modificados. Se prohíbe la aplicación de biotecnologías riesgosas o experimentales.</i></p>	

Este artículo no corresponde a los derechos colectivos, pero es importante conocer las contradicciones entre la prohibición de la importación de semillas transgénicas y la permisión que la Asamblea puede conceder para importar dichas semillas. Esto pone en el juego político una prohibición constitucional y obviamente pone en riesgo la soberanía alimentaria.

La Declaración no aborda esta cuestión.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(No existe)	(Art. 74) <i>... Los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado.</i>	

Los servicios ambientales quedan bajo la tutela del Estado, esta será la encargada de regular, mientras tanto estos servicios no serán susceptibles de apropiación, es decir, no serán privatizados. Constituye, por tanto, una variable estatal del mercado ambiental que contradice los derechos colectivos.

La Declaración no aborda esta cuestión.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(No existe)	(Art. 403) <i>El Estado no se comprometerá en convenios o acuerdos de cooperación que incluyan cláusulas que menoscaben la conservación y el manejo sustentable de la biodiversidad, la salud humana y los derechos colectivos y de la naturaleza.</i>	(Art. 42) <i>Las Naciones Unidas, sus órganos, incluido el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y los organismos especializados, en particular a nivel local, así como los Estados, promoverán el respeto y la plena aplicación de las disposiciones de la presente Declaración y velarán por la eficacia de la presente Declaración.</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		(Art. 43) <i>Los derechos reconocidos en la presente Declaración constituyen las normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.</i>

Este artículo es importante porque prohíbe constitucionalmente al Estado, firmar cualquier acuerdo que implique poner en riesgo la biodiversidad y los derechos colectivos.

Por su parte la Declaración complementa este artículo. Primero porque el artículo 43 deja claro que los derechos reconocidos en la Declaración son las normas mínimas para asegurar la supervivencia de los pueblos indígenas. Por lo tanto, los derechos colectivos a los que se refieren la Constitución, deben ser los derechos reconocidos por la Declaración. Y en segundo lugar porque el artículo 42 establece que los Estados deben adoptar medidas concretas que ayuden a la implementación de los derechos reconocidos en la Declaración.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
Numeral 9 (Art. 84) <i>A la propiedad intelectual colectiva de sus conocimientos ancestrales; a su valoración, uso y desarrollo conforme a la ley.</i>	(Art. 403 - Art. 402) <i>Se prohíbe el otorgamiento de derechos, incluidos los de propiedad intelectual, sobre productos derivados o sintetizados, obtenidos a partir del conocimiento colectivo asociado a la biodiversidad nacional.</i>	(Art. 42 - Art. 31) <i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fau-</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p><i>na y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas. También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales.</i></p> <p><i>2. Conjuntamente con los pueblos indígenas, los Estados adoptarán medidas eficaces para reconocer y proteger el ejercicio de estos derechos</i></p>

Este artículo complementa los derechos colectivos que trata de la protección y prohibición de apropiación de los conocimientos colectivos de las comunidades, nacionalidades y pueblos.

Una vez más la Declaración es mucho más profunda en el reconocimiento que establece del derecho de propiedad intelectual de los pueblos indígenas. Para empezar se reconoce el derecho en un tono más positivo que el introducido por la Constitución. Y en segundo lugar porque concreta bastante los diferentes ámbitos sobre los que se extiende la propiedad intelectual (expresiones culturales, manifestación de sus ciencias y culturas, su conocimientos sobre semillas, plantas, medicina, sus recursos genéticos...etc.). Y en tercer lugar porque los Estados deben adoptar medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para reconocer y proteger estos derechos de propiedad intelectual. Por lo tanto la Declaración es mucho más concreta y define mucho más las obligaciones que tienen que asumir los Estados.

## 4d. Derecho al agua

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 42)  <i>El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, la provisión de agua potable y saneamiento básico...</i></p>	<p>(Art. 12)  <i>El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida.</i></p> <p>(Art. 313)  <i>Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.</i></p> <p>(Art. 318)  <i>El agua es patrimonio nacional estratégico de uso público, dominio inalienable e imprescriptible del Estado, y constituye un elemento vital para la naturaleza y para la existencia de los seres humanos. Se prohíbe toda forma de privatización del agua. El Estado, a través de la autoridad única del agua,</i></p>	<p>(Art. 26)  <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido.</i></p> <p>2. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma.</i></p> <p>3. <i>Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate.</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
	<i>será el responsable directo de la planificación y gestión de los recursos hídricos que se destinarán a consumo humano, riego que garantice la soberanía alimentaria, caudal ecológico y actividades productivas, en este orden de prelación.</i>	

La nueva Constitución acogió una de las demandas históricas del movimiento indígena sobre el agua. El agua como un derecho humano fundamental, el agua como un bien estatal, el agua como un recurso no privatizable y el orden de prelación del agua que prioriza el consumo humano. Ninguna persona puede ser privada de tener agua de calidad para el consumo humano. Esta carencia será considerada una violación a un derecho fundamental. La adopción del agua como un derecho humano fundamental generó mucha conflictividad al interior de la asamblea constituyente puesto que ciertos gobiernos locales habían concesionado la gestión del agua a empresas privadas.

La Declaración no reconoce estos derechos. Tan solo se puede recordar en este apartado que el artículo 26 reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras, territorios y recursos naturales y que el agua es parte de los recursos naturales susceptibles de pertenecer a los pueblos indígenas si se encuentran en sus territorios. Este elemento es muy importante porque de alguna manera debería condicionar el ejercicio de este derecho al agua

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<i>(Art. 191) Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para</i>	<i>(Justicia indígena Art. 171) Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en</i>	<i>(Art. 34) Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias</i>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes. La ley hará compatibles aquellas funciones con las del sistema judicial nacional.</i></p>	<p><i>sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.</i></p>	<p><i>costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.</i></p> <p>(Art. 35)  <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las responsabilidades de los individuos para con sus comunidades.</i></p>

La actual Constitución conserva el artículo de 1998 pero agrega algunos elementos. Las nacionalidades y pueblos indígenas pueden ejercer sus derechos consuetudinarios en sus respectivas comunidades, es decir hacer justicia indígenas de acuerdo a sus costumbres pero éstas no deben ir en contra de los derechos garantizados en la Constitución ni en otros instrumentos. Este es un principio que pretende evidenciar una contradicción en la cual creen muchos tradicionalistas y neocoloniales juristas en torno a que el derecho propio es primitivo y atentatorio. De otra parte, se sobreentiende que un derecho no podría atentar contra otro, sino que deben buscar la conciliación para un ejercicio integral e integrador de

derechos. El ejercicio de estos derechos debe contar con el conocimiento y participación y respeto a los derechos de las mujeres. Las decisiones de las nacionalidades y pueblos en materia de justicia deben ser respetadas por el sistema ordinario. Las leyes que se elaboren en el futuro deben buscar armonizar y/o articular con el resto de la justicia. Es importante que en la elaboración de estos proyectos de ley participen o presenten las nacionalidades y pueblos.

En relación con la administración de la justicia la Declaración también reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mantener y aplicar sus sistemas tradicionales de justicia. La diferencia más reseñable que se puede mencionar en este apartado radica en que la Constitución sitúa los límites para la aplicación de estos sistemas en la propia Constitución y en los derechos humanos. Mientras que la Declaración solo establece el límite del derecho internacional de los derechos humanos.

#### 4f. Régimen de desarrollo

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p><i>Numerales 4 y 5(Art. 3)</i>  <i>Preservar el crecimiento sustentable de la economía, y el desarrollo equilibrado y equitativo en beneficio colectivo.</i>  <i>Erradicar la pobreza y promover el progreso económico, social y cultural de sus habitantes.</i></p>	<p><i>(Art. 275)</i>  <i>El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza.</i></p>	<p><i>(Art. 32)</i>  <i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos.</i>  <i>2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p><i>de recursos minerales, hídricos o de otro tipo.</i></p> <p>3. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa por esas actividades, y se adoptarán medidas adecuadas para mitigar las consecuencias nocivas de orden ambiental, económico, social, cultural o espiritual.</p>

La Constitución del 2008 expresa que el régimen de desarrollo debe garantizar los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales para que los ecuatorianos, pueblos y nacionalidades tengan un buen vivir. En un contexto que relaciona al ser humano como parte integral de la naturaleza, el equilibrio debe tener relación con la preservación del ambiente y la cultura, lo cual trae nuevas formas de relación entre el ser humano y naturaleza. Siempre el desarrollo debe respetar los derechos y tomar en cuenta la necesidad proporcional de la sustracción equilibrada de los recursos naturales y las comunidades indígenas, las cuales deben exigir el desarrollo y cumplimiento de sus derecho a través de la consulta previa, el Estado deberá garantizar el no lesionar al ambiente y repararlo constantemente, y deberá mantener un equilibrio con la finalidad de garantizar el ejercicio de los derechos y garantías. En el caso de las nacionalidades y pueblos indígenas, es importante tener en presente que si los derechos colectivos no se cumplen a cabalidad será una flagrante violación a los mismos, y se podrá demandar y exigir que se respeten. Para lo cual se debe participar activamente en la planificación de políticas, planes y proyectos de leyes que las instituciones estatales promuevan. En ese sentido, hay cambios conceptuales importantes en la Constitución vigente.

La Declaración es muy clara al afirmar el derecho de los pueblos indígenas a determinar y elaborar sus estrategias y programas de desarrollo para sus tierras y territorios. Además se establece la obligatoriedad del Estado de obtener el consentimiento previo, libre e informado de las autoridades tradicionales indígenas siempre que se quieran desarrollar proyectos de desarrollo en territorios indígenas y deben establecer mecanismos eficaces para la reparación justa y equitativa cuando se desarrollen esos proyectos que puedan afectar a los territorios indígenas. Además estos artículos contrastan con las obligaciones que se establecen en

el artículo 27 para que los Estados reconozcan las tierras y territorios indígenas. Por lo tanto los modelos de desarrollo sustentable que se reconocen en la Constitución deberán ser complementarios con los derechos establecidos en el artículo 32 de la Declaración, por lo que no se podrá imponer modelos de desarrollo en los territorios indígenas.

#### 4g. Soberanía alimentaria

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 42)  <i>El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria...</i></p>	<p>(Art. 281)  <i>La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente.</i></p> <p>(Art. 13)  <i>Las personas y colectividades tienen derecho al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales.</i></p>	<p>(Art. 20)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticos, económicos y sociales, a que se les asegure el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.</i></li> <li>2. <i>Los pueblos indígenas desposeídos de sus medios de subsistencia y desarrollo tienen derecho a una reparación justa y equitativa.</i></li> </ol> <p>(Art. 21)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación alguna, al mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales, entre otras esferas, en la educación, el empleo, la capacitación y el readiestramiento profesionales, la vivienda, el sanea-</i></li> </ol>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p><i>miento, la salud y la seguridad social.</i></p> <p><i>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad indígenas.</i></p>

En este artículo se dispone que el Estado garantice a los pueblos y nacionalidades alimentos sanos y suficientes y de acuerdo a su cultura, y a su producción propia (soberanía alimentaria); pero para que se cumpla este derecho, el Estado debe promover una reforma agraria que permita tener acceso y garantice las tierras y/o territorios a todos los sectores. En el Artículo 321 el Estado reconoce las diferentes formas de propiedad, entre ellas la propiedad comunitaria. En 1998 se hablaba únicamente de seguridad alimentaria en ese sentido la actual Carta Magna incorpora la soberanía alimentaria lo cual es un avance importante.

La Declaración no aborda específicamente la cuestión de la soberanía alimentaria, pero si reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a mantener sus medios de subsistencia y a sus actividades económicas. Además los Estados deben compensar a los pueblos indígenas que hayan perdido sus medios de subsistencia por causas ajenas a sus propios procesos. Y también la Declaración reconoce el derecho de los pueblos indígenas a mejorar sus condiciones económicas y sociales.

#### 4h. Educación

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 69)</p> <p><i>El Estado garantizará el sistema de educación intercultural bilingüe; en él se utilizará como lengua principal la de la cultura respectiva, y el castellano como idioma de relación intercultural.</i></p>	<p>(Art. 347 - Numeral 9)</p> <p><i>Garantizar el sistema de educación intercultural bilingüe, en el cual se utilizará como lengua principal de educación la de la nacionalidad respectiva y el castellano como idioma de relación intercultural, bajo la rectoría de las políticas públicas del Estado y con total respeto a los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades.</i></p>	<p>(Art. 12)</p> <p><i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a manifestar, practicar, desarrollar y enseñar sus tradiciones, costumbres y ceremonias espirituales y religiosas;</i></p> <p>(Art. 13)</p> <p><i>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas, y a atribuir nombres a sus comunidades, lugares y personas y mantenerlos.</i></p> <p><i>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para garantizar la protección de ese derecho y también para asegurar que los pueblos indígenas puedan entender y hacerse entender en las actuaciones políticas, jurídicas y administrativas, proporcionando para ello, cuando sea necesario, servicios de interpretación u otros medios adecuados.</i></p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p>(Art. 14)</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje.</p> <p>2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación.</p> <p>3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.</p> <p>(Art. 15)</p> <p>1. Los pueblos indígenas tienen derecho a que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones queden debidamente reflejadas en la educación pú-</p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
		<p>blica y los medios de información públicos.</p> <p>2. Los Estados adoptarán medidas eficaces, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas interesados, para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación y promover la tolerancia, la comprensión y las buenas relaciones entre los pueblos indígenas y todos los demás sectores de la sociedad.</p>

Este numeral del Art. 347 ratifica que la DINEIB debe regirse a las políticas rectoras del Estado pero bajo estricto respeto a los derechos colectivos. La educación debe ser en el idioma de la nacionalidad. No hay cambios sustanciales en relación a la Constitución de 1998.

En relación con la educación la Declaración introduce elementos nuevos que no quedan del todo reflejados en la nueva Constitución ecuatoriana. En primer lugar se introduce una relación directa entre la promoción de la cultura y la educación afirmando el derecho de los pueblos indígenas a enseñar y transmitir sus culturas, e incluso a que éstas incidan sobre los programas públicos de educación y de información. Y en segundo lugar la Declaración establece el derecho que los pueblos indígenas tienen para mantener sus propias instituciones docentes, que serán controladas íntegramente por ellos. Por lo que además de condicionar la enseñanza pública deberán tener sus instituciones propias. Además de la Declaración se derivan obligaciones concretas para que los Estados adopten las medidas que sean necesarias para el ejercicio de estos derechos.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
(No existe)	<p>Numeral 10.</p> <p>Asegurar que se incluya en los currículos de estudio, de manera progresiva, la enseñanza de al menos una lengua ancestral.</p>	<p>14. 3.</p> <p>Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los</p>

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
	.	<i>niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma.</i>

Este numeral, que no está dentro de los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos, constituye un inicio de derechos colectivos en educación y cultura hacia el resto de la población, representa una progresividad por la inclusión de la enseñanza de al menos un idioma de las nacionalidades en los currículos educativos.

En esta cuestión la Declaración también afirma el derecho a recibir la educación en la lengua materna. Pero además, establece que la educación que reciban los niños y niñas indígenas debería ser también en el contexto de su propia cultura.

Constitución de 1998	Constitución de 2008	DNUDPI
<p>(Art. 80)</p> <p><i>El Estado fomentará la ciencia y la tecnología, especialmente en todos los niveles educativos, dirigidas a mejorar la productividad, la competitividad, el manejo sustentable de los recursos naturales, y a satisfacer las necesidades básicas de la población.</i></p> <p><i>Garantizará la libertad de las actividades científicas y tecnológicas y la protección legal de sus resultados, así como el conocimiento ancestral colectivo.</i></p>	<p>(Art. 385)</p> <p><i>El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad: 2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del buen vivir, al sumak kausay.</i></p>	

Con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología se quiere fomentar la investigación científica y tecnológica, pero también habla de potenciar los saberes ancestrales para el buen vivir. La preocupación es que los conocimientos ancestrales puedan ser susceptibles de apropiación de patentes, si es que no hay una ley clara que pueda regular esta disposición. En la Constitución de 1998, se habla de proteger los conocimientos colectivos y, en la del 2008 se dice que se promoverá los conocimientos y saberes ancestrales para el buen vivir. Es un artículo ambiguo.

La Declaración no dice nada en este sentido. Aunque se puede afirmar lo mismo que acabamos de comentar en los dos apartados anteriores sobre los derechos de la educación.

# CAPITULO 5

---

## CONCLUSIONES

---

Los derechos humanos y colectivos están acotados por el discurso del liberalismo. Representan un momento más del liberalismo y del Estado-moderno. Las discusiones sobre la universalidad de los derechos humanos, en el sentido que competen a todas las personas por el solo hecho de estar vivas (iusnaturalismo) no consideran que los individuos solamente existen en virtud de las circunstancias económicas, sociales, culturales e institucionales a las que pertenecen, y que los individuos en la acepción moderna forman parte de un entramado de relaciones de poder definidos desde el capitalismo y la modernidad occidental. Es desde esta modernidad que se ha hecho una extensión de los derechos humanos hacia los derechos restringidos en términos culturales. Esto conlleva a una especie de abismo conceptual entre el universalismo abstracto de los derechos humanos y el particularismo concreto de los derechos colectivos. El movimiento indígena ecuatoriano considera que este es un falso debate. Que los derechos humanos son una construcción de determinadas relaciones de poder. Que los derechos humanos adquieren consistencia y racionalidad al interior de la modernidad occidental y del sistema capitalista. Fuera de esa modernidad occidental los derechos humanos dejan de existir porque no son sustanciales ni esenciales, son simplemente recursos de un poder determinado en una sociedad determinada. Cuando la modernidad comprenda que los derechos humanos solamente tienen vigencia al interior de sus propios códigos civilizatorios, quizá pueda acceder a la comprensión de la alteridad y a la comprensión de que los derechos colectivos evidencian la existencia de la alteridad en el sistema.

El movimiento indígena, durante la década de los noventa cuando enfrentó al modelo neoliberal y confrontó al sistema político, nunca utilizó ni la retórica ni la argumentación de los derechos colectivos. Su propuesta nunca fue la ampliación de la esfera de derechos hacia los derechos colectivos como punto central, sino su apelación al Estado plurinacional y a la sociedad intercultural. Comprendió también, que el discurso de los derechos es una coartada desde el poder y que era necesario superar esa coartada con planteamientos políticos. En el discurso del movimiento indígena de los años noventa se encuentran pocas referencialidades a los derechos colectivos y a los derechos humanos. Pero su apelación a la plurinacionalidad del Estado está presente en todas sus declaraciones, mandatos y propuestas. Comprendió que el racismo, el autoritarismo, la discriminación y la violencia sustentadas en el desconocimiento de las diferencias, no pueden ser ni

enfrentadas ni confrontadas con el discurso de los derechos humanos o colectivos, sino desde la movilización y la propuesta de cambiar de raíz las relaciones de poder que sustentan al Estado.

La incompreensión de lo que significa la plurinacionalidad del Estado, puede verse en los informes de cumplimiento de los derechos colectivos, cuando se asumen estos derechos como concesiones del Estado liberal hacia una población determinada. Es por ello que el movimiento indígena guardó una distancia prudente con el discurso de los derechos colectivos. Solamente los utilizó cuando eran mecanismos complementarios a su proyecto político y a su estrategia. Durante toda la década de los noventa, el movimiento indígena cuestionó duramente el sentido y las formas que asumía la acumulación del capital que se expresaban en el modelo neoliberal. En esta crítica no había espacio para los derechos colectivos, porque limitaban y acotaban las posibilidades críticas y emancipatorias asumidas desde el movimiento indígena. Por ello, debe comprenderse que la lucha por los derechos colectivos siempre estuvo inscrita en una lucha política y que fue asumida al interior de un proyecto histórico de largo alcance que es la plurinacionalidad del Estado.

El movimiento indígena desconfía del sistema político y abre espacios de confrontación con el Estado prescindiendo del sistema político. Esto le proyecta políticamente, pero hace que las estructuras de poder cierren aún más el sistema político. En ese sentido acepta entrar al sistema político y asume las consecuencias de su decisión. La primera de ellas es que hay una desconexión entre el movimiento Pachakutik y la CONAIE. La principal evidencia fue aquella cuando el movimiento Pachakutik hizo una alianza con Sociedad Patriótica y Lucio Gutiérrez sin consultar a las bases de la CONAIE y arriesga el espacio político de la CONAIE en una aventura con un partido que se demostró ser de derecha.

Esta desconfianza hacia el sistema político, por parte del movimiento indígena, se trasladó hacia los ámbitos de los derechos cuando en la Asamblea de 1998 se redacta un texto constitucional que recoge los derechos colectivos al mismo tiempo que los inscribe en una matriz jurídica neoliberal y privatizadora. Sin embargo, una vez que el movimiento indígena decide entrar al sistema político, tiene que aceptar las reglas de juego del liberalismo y la representación política. Tiene también que aceptar la lógica de los derechos y de la institucionalidad. Su proyecto histórico que quería cambiar sustancialmente las relaciones de poder a través de la plurinacionalidad del Estado, empieza a ceder posiciones y empieza a convertirse en un proyecto de garantías y protección de derechos colectivos.

La acumulación del capital en el Ecuador asume las formas del neoliberalismo durante las décadas de los noventa hasta mediados del 2000. Estas formas se sustentan en la reprimarización de la economía, en la privatización del Estado y en la transferencia neta de recursos por pago de la deuda externa. Este modelo implica concentración del ingreso y pobreza, amén de conflictividad social y desinstitucionalización. El movimiento indígena responde al ajuste y privatiza-

ción con movilización y levantamientos. El hecho de confrontar las lógicas del ajuste, le demuestran al movimiento indígena que la acumulación del capital tiene sus propias lógicas, desconectadas de aquellas de los sistemas de garantías de derechos humanos e individuales. Es por ello que el movimiento indígena amplía su propuesta de Estado Plurinacional hacia la resistencia al ajuste neoliberal. Esta dinámica implica que la lógica de la defensa de los derechos es puesta en la lógica de la confrontación al modelo. Durante los levantamientos de 1999 y del año 2000, el movimiento indígena asume la representación de la resistencia social y confronta al gobierno de turno en la resistencia a la imposición del modelo económico, con relativo éxito.

Las estructuras de poder encierran al movimiento indígena en los mecanismos de diálogo, y cortan la relación que el movimiento indígena había tejido con otras organizaciones sociales. Esto debilita al movimiento indígena y favorece la correlación de fuerzas al ajuste económico. Sobre esta correlación de fuerzas se impone una estrategia de intervención directa sobre el movimiento indígena para debilitar la relación entre las dirigencias y las bases, y para romper las lógicas de solidaridad, complementariedad y reciprocidad de las comunidades indígenas, y suplantadas con lógicas de individualidad, competitividad y rivalidad. Esto se realizó gracias al proyecto Prodepine, estructurado como un proyecto de alivio a la pobreza desde el Banco Mundial.

El movimiento indígena puede recuperar sus espacios de acción y de legitimidad cuando recupera el sentido de una agenda nacional y de cuestionamiento al modelo económico, cuando se moviliza en contra del Tratado de Libre Comercio, en marzo de 2006. Esta movilización le devuelve cierta capacidad de acción, pero la energía política es inmediatamente absorbida por el sistema político que entra a elecciones.

El movimiento indígena se encuentra desarmado teórica, política y organizativamente ante el discurso de la “ciudadanía”, impulsado por Alianza País. Concomitante al discurso de la ciudadanía, existe el discurso de los derechos tanto humanos como colectivos, y los sistemas de garantías, protección y aplicación de derechos, que enuncia como proyecto político Alianza País. El movimiento indígena cede a la tentación de los derechos y sucumbe al discurso liberal que recompone el sistema político bajo las coordenadas de la ciudadanía, el Estado liberal, y los derechos ciudadanos. En esta coyuntura, el movimiento indígena se hace más vulnerable porque está atrapado por el discurso de los derechos. Su agenda y visión históricas y de largo plazo son asimiladas por la práctica política del gobierno de Alianza País, que asume la recomposición del sistema político como una tarea histórica y revolucionaria.

El texto Constitucional es regresivo en materia de derechos para los pueblos indígenas, y concentra el poder del Estado en el ejecutivo, la acumulación de capital asume las formas de una nueva reprimarización de la economía esta vez

orientada hacia la minería, los servicios ambientales, los biocombustibles, los transgénicos y los proyectos multimodales contenidos en la iniciativa IIRSA.

El partido Alianza País, gracias a su discurso de la ciudadanía, ha logrado cerrar el espacio social a cualquier forma de movilización que se salga por fuera de los marcos institucionales del Estado. Si las organizaciones sociales se deciden por utilizar la movilización, o los levantamientos, existen mecanismos jurídicos que criminalizan estas formas de resistencia social. La CONAIE empieza a comprender que la legislación secundaria para desarrollar las garantías y aplicaciones de derechos en la nueva Constitución, se parecen a los mecanismos de Diálogo del gobierno de Noboa, que sirvieron para neutralizar políticamente al movimiento indígena mientras el ajuste económico se radicalizaba.

### **Una problemática necesaria**

El enfoque de derechos se sostiene en una visión liberal del Estado-Nación y dan cuenta de un proceso de tipo político-jurídico en el cual el Estado-Nación se va adecuando a la existencia de nuevos derechos y en esa medida articula políticas públicas que permitan su vigencia y aplicación. Sin embargo, este enfoque tiene varios límites. El primero de ellos hace referencia a que el enfoque liberal del Estado separa a la política de la economía. En el liberalismo, política y economía responden a dos dinámicas diferentes que tienen sus propias explicaciones. Los derechos económicos, por ejemplo, no alteran en absoluto el sistema de explotación laboral. Los mercados no funcionan bajo un enfoque de derechos sino bajo condiciones de eficiencia y equilibrio económico. El ciudadano puede definir a través del sistema de representación la forma del Estado, pero no lo puede hacer en el caso de la economía y los mercados. Para ello, el ciudadano debe dejar su condición de ciudadanía y adquirir la condición de consumidor para operar en las lógicas de los mercados. Esta separación, arbitraria por lo demás, mantiene intactos los sistemas de explotación, opresión y violencia que se dan en la economía y en el capitalismo. Los enfoques de derechos, sean humanos o sean colectivos, no ayudarán en ninguna circunstancia ni a atenuar, menos aún a suprimir, las condiciones de explotación laboral a la fuerza de trabajo. Los derechos tampoco van a controlar ni a atenuar los perniciosos efectos que causan los mercados económicos, y cuyas consecuencias se han visto reflejadas en las crisis económicas del año 2008. Por tanto, es necesario superar la visión liberal de los derechos y considerar que si los derechos no transforman a la economía, se convierten en declarativos e intrascendentes. Un derecho humano o colectivo, solamente puede tener plena vigencia y oportunidad si logra cambiar de manera importante las condiciones de explotación laboral y si logra controlar y someter a los mercados.

Una segunda limitación del enfoque liberal de derechos, da cuenta de su relación con la noción de Estado-Nación. Los derechos de un ciudadano individual cobran vigencia si este ciudadano tiene una nacionalidad determinada por un Estado-Nación. Pero los Estados-Nación han sido construidos de manera violenta y colonizando a otros pueblos que los habitan y que no tienen nada que ver con la nacionalidad oficialmente reconocida. En ese sentido, la noción de “nacionalidad” sin raíces históricas, ha demostrado sus falencias y ha conducido a varios fenómenos perversos, uno de ellos es la xenofobia (el odio hacia los extranjeros). El enfoque liberal de derechos, se ve ahora compelido a dar respuestas a fenómenos que nacen de la globalización, como por ejemplo, la migración. En el enfoque liberal de derechos, los migrantes deberían tener derechos humanos por el solo hecho de existir, pero al no tener una nacionalidad reconocida, incluso sus derechos humanos son puestos entre paréntesis. La criminalización de los migrantes hace referencia a esa puesta entre paréntesis de los derechos humanos. Muchos de los migrantes criminalizados pertenecen a pueblos indígenas. Los derechos liberales no pueden dar cuenta de que la nacionalidad de esos migrantes de origen étnico, les ha sido impuesta desde fuera. Es necesario entonces superar esa visión liberal de los derechos humanos y buscar las formas de que sean reconocidas otras formas de nacionalidad sustentadas en el origen étnico y que bajo ninguna circunstancia sean criminalizadas o perseguidas.

Es necesario comprender que la lucha por los derechos en su sentido más amplio, es una lucha política y que corresponde a niveles determinados de organización y movilización social. El movimiento indígena debe asumir el hecho de que la Constitución de 2008 no corresponde a sus expectativas, y que la legislación secundaria no va a corregir los errores de fondo de esta Constitución. Este texto Constitucional es una oportunidad perdida para la transformación del país. El movimiento indígena no podrá descolonizar a la política, a la democracia y al Estado, con el texto Constitucional vigente. Este texto Constitucional no permite la construcción del Estado Plurinacional, aunque lo declare en su artículo primero. Por tanto, el movimiento indígena debe pensar en la posibilidad de seguir presionando por una nueva Asamblea Constituyente que permita la construcción del Estado Plurinacional. Sin embargo, con todo lo dicho, el movimiento indígena tiene un reto fundamental que es el de presionar para que el Estado supere el modelo neoliberal y adopte los principios de la actual Constitución que por cierto su matriz sigue siendo neoliberal pero con matices progresista en ciertos aspectos, particularmente en derechos individuales.

Existen importantes instrumentos internacionales que recogen los derechos colectivos y las demandas por el reconocimiento territorial, la autodeterminación y la plurinacionalidad del Estado. El movimiento indígena debe seguir presionando a nivel internacional para que esos instrumentos superen la visión liberal de los derechos humanos y para dar contenidos reales a su propuesta de Estado Plurinacional.

La Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas se ha convertido en el documento de referencia internacional para determinar los derechos que estos pueblos deben disfrutar. Y eso teniendo en cuenta que como afirma el artículo 43 de la propia Declaración, los derechos reconocidos en dicha Declaración constituyen los derechos mínimos que hay que garantizar a los pueblos indígenas. El elevado número de Países que votaron a favor de la Declaración (143 Países votaron a favor, 4 en contra y 11 se abstuvieron) la convierte en mucho más que una simple declaración internacional de Naciones Unidas.

En el caso de Ecuador, así como para el resto de Países americanos que forman parte del sistema interamericano de derechos humanos y que han declarado afirmativamente el contenido del artículo 62 de la Convención Americana de Derechos Humanos, hay que tener en cuenta que la Declaración resulta obligatoria a partir de la sentencia de la Corte Interamericana del caso Saramaka contra Suriname del 2007. En esta sentencia la Corte afirma que la Declaración forma parte de las fuentes del derecho internacional que rige en el sistema interamericano de derechos humanos. A partir de esta sentencia, la Declaración cobra la misma fuerza jurídica vinculante de un Tratado Internacional y su aplicación es exigible en cualquiera de los Países que cumplen los requisitos mencionados al comienzo del párrafo. Ecuador cumple con estos requisitos, y por lo tanto la Declaración debería formar parte de su sistema jurídico.

Teniendo muy presente la obligación que tiene Ecuador de integrar la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en su sistema normativo y de implementar todos los derechos recogidos en dicha Declaración, podemos afirmar que existe una brecha importante entre los derechos establecidos en la declaración y los reconocidos por la Constitución de 2008. Una brecha que significa el incumplimiento de Ecuador de sus obligaciones internacionales y que debería resolverse cuanto antes a través de la adopción de legislación secundaria, a través de modificaciones constitucionales o a través de acciones jurídicas que denuncien la constitución frente al derecho internacional. Curiosamente esta brecha resulta especialmente importante en los temas más relevantes para los pueblos indígenas como son los derechos territoriales, los derechos políticos, especialmente el derecho de autodeterminación, o los derechos asociados a la cultura. En estos ámbitos es donde las diferencias son más sustantivas.

Ante esta situación, los pueblos indígenas deben adoptar una actitud muy activa a favor de los derechos reconocidos en la Declaración, presionando para que el Gobierno asuma sus compromisos internacionales y cumpla con el derecho internacional. Para esto es importante que no se trascienda al espacio político algo que pertenece exclusivamente al espacio jurídico, como es la materialización de los derechos reconocidos internacionalmente a través de la Declaración y de otros instrumentos internacionales como la Corte Interamericana. Y por lo tanto, es importante que los pueblos indígenas puedan impulsar procesos jurídicos que

obliguen al Gobierno a respetar y garantizar el ejercicio de los derechos indígenas, tal y como se recogen en el derecho internacional.

# ANEXOS

---

## ANEXOS

---

Con el propósito de evaluar la situación de los derechos humanos y colectivos, para el presente informe se realizaron varias entrevistas a informantes claves. Se ofrece a continuación extractos de dichas entrevistas.

### ENTREVISTA AL CONSTITUCIONALISTA DR. JULIO CÉSAR TRUJILLO

#### **1. ¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio?**

Aunque insuficientemente, algo hemos avanzado en materia de derechos colectivos. Primero, el asunto se ha incorporado al ámbito académico, las universidades, los estudian, en el discurso político ocupan, cada día, mas espacio y aun en la conversación cotidiana son materia de discusión... Falta mucho por hacer, como falta mucho para que los derechos humanos sean realidad, en cuanto goce y ejercicio por todos los habitantes del país y en todos los órdenes de la vida.

#### **2.- ¿Cuáles serían los obstáculos más importantes para la aplicación de los derechos colectivos? ¿A qué se deben la existencia de estos obstáculos?**

Los prejuicios, la falta de mecanismos para descender del discurso a la práctica, de la letra de la ley a la creación de instituciones viables para que el contenido de los derechos sea traducido en instituciones políticas, en actos de gobierno y en conducta diaria de gobernantes y gobernados.

#### **3.- ¿Existen datos que muestran que la situación económica, social y de derechos colectivos de los pueblos indígenas más bien ha sufrido un deterioro en la última década, ¿Cómo explica Ud., ese deterioro en un contexto en el que se dieron importantes avances en reconocimiento jurídico a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Convenio 169, y los derechos colectivos Constitución 1998)?**

Es asunto en el que más útiles serían los estudios y la fundamentación teórica de los sociólogos. En todo caso, podría adelantar mi opinión y es la de que en un régimen económico y social, cultural y político de injusticia generalizada, de desigualdad fruto de la injusticia y marginación o exclusión, los más débiles, los más pobres, los que menos tienen y menos pueden, son siempre los más perjudicados.

**4.- ¿Cómo evalúa el rol de las organizaciones indígenas en materia de vigilancia, control y evaluación de la aplicación de los derechos colectivos en la última década?**

El rol de las organizaciones indígenas ha sido muy importante en la vida del país, en general, y muy positivo en cuanto a lucha por lograr el respeto a los derechos colectivos. Me parece, sin embargo, que no existe un plan de corto, mediano y largo alcance, falta coordinación en las luchas de las distintas organizaciones y en los diferentes frentes y, en general, de toda acción en la consecución de los objetivos comunes debidamente priorizados.

**5.- En su criterio: ¿existe la legislación secundaria suficiente para garantizar la vigencia y aplicación de los derechos colectivos? ¿Por qué?**

No. Por falta de receptividad de los órganos del Estado, sobre todo de los órganos normativos (legislativos, ejecutivo, gobiernos locales, etc.). Falta de continuidad de la lucha de los movimientos indígenas y, reitero, falta un plan con objetivos de corto, mediano y largo alcance, ausencia de prácticas que dependen de los propios indígenas ¿Se usa, por ejemplo, el idioma de la nación quichua o shuar, etc., en las comunicaciones oficiales a los órganos del Estado: Congreso o Asamblea Nacional, Presidencia de la República, Municipios, etc.?). No todo requiere de leyes, muchas cosas se pueden introducirse mediante prácticas. Actos, hechos...

**6.- ¿Considera usted que existe una desconexión entre los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y colectivos y los mecanismos de aplicación y vigencia en la legislación nacional? ¿Qué provocaría esta desconexión? ¿Cómo podría evitársela en el futuro?**

Por supuesto. Hay desconexión de los instrumentos internacionales y la legislación interna. Ahora mismo una cosa dice la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otra consta en la nueva Constitución. Una cosa dice la Constitución de 1998, el Convenio 169 de la OIT y otra el Reglamento sobre la consulta acerca de la exploración y explotación de los recursos del subsuelo, etc. ¿Qué hacer? Un programa de armonización y desarrollo legislativo, según los objetivos y las prioridades de las nacionalidades y pueblos

indígenas. Programa que complemente la ley con la acción y que, a veces, la acción preceda a la ley....

**7. El sistema político ecuatoriano ¿ha permitido la vigencia y aplicación de los derechos colectivos? ¿Cuáles podrían ser los puntos de fuga del sistema político ecuatoriano en materia de vigilancia y aplicación de los derechos colectivos?**

No, por supuesto. Hay, como se ha demostrado entre las declaraciones de los instrumentos internacionales, la Constitución y las leyes y más aun con las prácticas. Desconocimiento y prejuicios de los no indígenas y también un activismo poco coordinado con los objetivos de las nacionalidades y pueblos indígenas.

**8. El movimiento indígena creó a fines de los años noventa el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, CODENPE, ¿Cómo evalúa Ud., el rol de esta institución en el marco de la vigencia y garantía de los derechos colectivos?**

Positivo aunque insuficiente. Se ha logrado que recursos del Estado sean destinados a los programas y proyectos de los indígenas. Falta profundidad y armonización entre el trabajo técnico del CODENPE, los objetivos y las acciones políticos de las nacionalidades y pueblos indígenas.

**9. A mediados de los años noventa, el movimiento indígena creó el Movimiento político Pachakutik, ¿Cómo evalúa Ud., el rol político de este movimiento en materia de vigilancia del cumplimiento de los derechos colectivos?**

Positivo, pero pequeño. Ha logrado llevar a los centros del poder político a indígenas y aun mestizos comprometidos con las nacionalidades indígenas, sin dependencia de los partidos políticos. Habría que revisar las relaciones de los electos con los programas y proyectos políticos de las organizaciones y pueblos indígenas.

**10. En el presente, ¿cuáles considera Ud., los principales desafíos en materia de cumplimiento, vigencia y garantía de derechos colectivos?**

Los desafíos, ahora como siempre son enormes. La actual Constitución es un marco útil, pero la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas es más avanzada que la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, la acción y la lucha acaso habría que encuadrarlas en este instrumento que, por fortuna, tiene el valor y jerarquía de la norma constitucional por reconocimiento expreso y reiterado de la misma Constitución (artículos 11.3, 424, entre

otros) Hay materias en las que basta la decisión y acción concertada de las nacionalidades y pueblos indígenas, como es el uso del idioma; mucho se puede hacer con esa misma decisión y acción respecto al agua, participación de las nacionalidades y pueblos indígenas y afrodescendientes en el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. La lucha por el consentimiento informado para la exploración y explotación de recursos naturales del subsuelo ), Declaración de las Naciones Unidas) va a ser más difícil y sacrificada, la Ley de la Minería y otras van a requerir alianzas estratégicas con otros sectores sociales, para la reforma agraria y varios asuntos se necesitará el plan y los programas a los que me refiero con motivo de las preguntas anteriores.

## ENTREVISTA AL CONSTITUCIONALISTA DR. FABIÁN CORRAL

### 1. ¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio?

El tema de los Derechos Colectivos comienza antes, es un tema latente que se viene de alguna manera rehaciendo en el Ecuador, ya tuvo estructura institucional y constitucional, para reeditararlo en la Constitución de 1998, diría que no son temas que se puedan evaluar de un día para otro, son temas largos procesos largos, me parece que la gente se ha dedicado mucho a evaluar la noticias, evaluar la política; yo creo que son dos grandes defectos que nos adentramos en las noticias y en la noticia política, y que no se ha discutido casi nunca los procesos que están debajo de las noticias y la política.

Yo creo que en esa medida sí ha habido un avance y comprensión en el sistema de los derechos colectivos y, obviamente, es un tema de largo de largo aliento, pero que todavía debe llegar, y me parece que no es un tema que solo deba analizarse o notarse únicamente desde una visión jurídica: lo jurídico es una apreciación externa, es más bien una apreciación de tipo sociológico, que no se ha hecho, de cómo se comprende el tema de los derechos colectivos y de cómo se aplica el tema de los derechos colectivos en el Ecuador.

Haciendo una apreciación, considero que si ha habido un avance razonable, incluso considerable, tomando en cuenta que estas cosas toman tiempo. No creo en las revoluciones de un día para otro, generalmente lo que provocan son trastornos emocionales y después volvemos al punto de partida, hay que mirar el tema y ver cómo va evolucionando en el futuro y sobre todo con la nueva Constitución.

### 2. En lo concreto ¿ha habido algún obstáculo en el sentido de desarrollar las leyes para concretar su aplicación?

Considero que su desarrollo es evidente y verdaderamente notable, y no se trata de una apreciación superficial sino que hay un avance importante, que demuestra que la gente sí ha tomado conciencia de que hay ciertos derechos de carácter colectivo. Lo que está en discusión es el tema de cuáles son los titulares reales de estos derechos colectivos, y creo que ahí está el punto de inflexión mas importante.

### **3. Entonces, ¿cuáles serían los titulares reales de los derechos colectivos?**

Tengo una tesis al respecto: me parece que hay que distinguir a fondo los verdaderos derechos subjetivos, los derechos de las personas, los derechos individuales, los derechos Fundamentales o como se conoce en otra noción liberal estos serían el derecho a la vida, lo que ahora dice la Constitución los derechos la libertad.

Me llama la atención porque es un concepto equívoco aquel que está en el Art. 16 de la Constitución, porque me parece que se ha tomado de una tesis que no se desarrolló pero que sí puso en evidencia al más débil en el texto constitucional de 1920. Estos derechos de libertad, me parece que la actual Constitución confunde lo que son los titulares de los derechos subjetivos con lo que son los titulares de los derechos colectivos. Por tanto, ahí hay que hacer una distinción de los derechos subjetivos y poner, por ejemplo, las libertades las personas, la libertad de asociación, la libertad de contratación, de organización que en definitiva son poderes que tienen las personas.

Esos poderes, yo diría son su raíz principal, son poderes individuales de cada sujeto, y expresan un acto de voluntad de los titulares de poder de asociarse, ya sea esa asociación expresa como los sindicatos, o cuando es en una asociación digamos ancestral, el sujeto final de los derechos es la persona, es cada individuo, incluso para los derechos colectivos.

Por ello, tengo poca convicción respecto al hecho de que realmente los derechos colectivos, tengan como titular a las colectividades, las comunidades, los pueblos; por una razón de “práctica política”, porque en esta medida los derechos se convierten en privilegio de los dirigentes. No es que esté en contra de los derechos colectivos, pero ahí hay que ver qué no se ha explorado y, ojalá el movimiento indígena lo haga, y es la naturaleza sociológica y social de la comunidad. Me parece que el concepto de comunidad lamentablemente ha caído en una opinión medio política: sistema de comunidad originaria, ancestral, precolombina colonial; pero es necesaria una verdadera apreciación científica o social para ir a establecer la titularidad del derecho, o sea donde está realmente el poder de estos derechos colectivos, ya que primero hay que comprender qué es la comunidad. En efecto, la comunidad finalmente ¿está integrada por quienes? Por los comuneros, es decir, por las personas ya que son titulares irreducibles de esos derechos porque son individuos. Yo creo que las poblaciones indígenas han tenido el mérito histórico de mantener este sentido de comunidad, creo que es algo meritorio y habría que rescatarlo cuidando de las connotaciones puramente políticas.

De otra parte, diría que las elites, inclusive en las elites de izquierda ecuatoriana-quiteña, hay un desconocimiento de las raíces ancestrales, porque el Ecuador es un país que se esconde al no reconocimiento, negando su identidad, pero en esto de los derechos colectivos tengo la fe de que finalmente son derechos individuales que se vuelven colectivos, por lo que esta realidad jurídica social de la comunidad lo que verdaderamente hace es potenciar los derechos individuales, es decir, los derechos subjetivos como dice la traducción francesa.

## ENTREVISTA AL DR. BOLÍVAR BELTRÁN, VINCULADO A LAS ORGANIZACIONES INDÍGENAS

### **1.- ¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio?**

Los avances han sido el resultado de las demandas y acciones de las organizaciones de los pueblos y nacionalidades indígenas. Su aplicación ha sido limitada, pocas comunidades y pueblos han ejercido sus derechos, desde el Estado no se han definido políticas públicas para los pueblos indígenas.

### **2. ¿Cuáles serían los obstáculos más importantes para la aplicación de los derechos colectivos? ¿A qué se deben la existencia de estos obstáculos?**

La estructura del estado ha impedido el ejercicio de los derechos colectivos, los principios constitucionales no han sido de aplicación directa, se ha exigido la aprobación de leyes secundarias que la función legislativa no ha aprobado.

### **3. Existen datos que muestran que la situación económica, social y de derechos colectivos de los pueblos indígenas más bien ha sufrido un deterioro en la última década, ¿Cómo explica Ud., ese deterioro en un contexto en el que se dieron importantes avances en reconocimiento jurídico a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Convenio 169, y los derechos colectivos Constitución 1998)?**

Sí, se ha avanzado en cuanto a los reconocimientos legales tales como la Constitución de 1998, el convenio 169 de la OIT, pero en la práctica los distintos gobiernos no han definido y menos implementado políticas públicas desde y para los pueblos indígenas, si se revisa la situación social, económica, salud, educación, etc. en los pueblos indígenas y más en las nacionalidades pequeñas, éstas están casi al punto de la extinción. No ha existido voluntad política de los gobernantes para implementar los avances legales a favor de los pueblos indígenas.

**4. ¿Cómo evalúa el rol de las organizaciones indígenas en materia de vigilancia, control y evaluación de la aplicación de los derechos colectivos en la última década?**

Muy débil, y con una priorización de otros temas tales como el tema político electoral.

**5. En su criterio: ¿existe la legislación secundaria suficiente para garantizar la vigencia y aplicación de los derechos colectivos? ¿Por qué?**

No existe legislación secundaria, solo se ha aprobado la Ley orgánica de instituciones indígenas.

**6. ¿Considera Ud., que existe una desconexión entre los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y colectivos y los mecanismos de aplicación y vigencia en la legislación nacional? ¿Qué provocaría esta desconexión? ¿Cómo podría evitársela en el futuro?**

Los instrumentos internacionales y los principios constitucionales son declarativos y no son de aplicación directa, ello es una dificultad para el ejercicio cotidiano, ejemplo: los pueblos indígenas tienen derecho a sus territorios de posesión ancestral y los estados los titularan de manera gratuita, en la práctica la titulación tiene un alto costo y se debe reunir una serie de requisitos lo que hace difícil la titulación.

**7. El sistema político ecuatoriano ¿ha permitido la vigencia y aplicación de los derechos colectivos? ¿Cuáles podrían ser los puntos de fuga del sistema político ecuatoriano en materia de vigilancia y aplicación de los derechos colectivos?**

El sistema político no ha permitido la vigencia y aplicación de los derechos colectivos.

**8. El movimiento indígena creó a fines de los años noventa el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, CODENPE, ¿Cómo evalúa Ud. el rol de esta institución en el marco de la vigencia y garantía de los derechos colectivos?**

El CODENPE que ha sido el fruto de la lucha del movimiento indígena, en algunos momentos se ha convertido en un espacio gubernamental de negociación política entre algunos dirigentes indígenas y los gobernantes de turno; desde el CODENPE se han impulsado algunas iniciativas que de alguna forma han intentado apoyar a los pueblos indígenas, pero ha sido iniciativas incipientes.

**9. A mediados de los años noventa, el movimiento indígena creó el Movimiento político Pachakutik, ¿Cómo evalúa Ud., el rol político de este movimiento en materia de vigilancia del cumplimiento de los derechos colectivos?**

El Pachakutik, si bien surgió del movimiento indígena, fue una confluencia de varios actores sociales, en algunos gobiernos locales se ha levantado algunas iniciativas pero han sido aisladas que no ha incidido más allá de pequeñas acciones. El movimiento político PK en algunos momentos cumplió su rol de ser un espacio de coordinación y accionar político electoral, al punto de haber logrado llegar a ser gobierno en el año 2003.

**ENTREVISTA AL LIC. AMPAM KARAKRAS,  
LÍDER INDÍGENA DE LA NACIONALIDAD SHUAR**

**1. ¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio?**

Considero que la pregunta se refiere a la Constitución de Ecuador que entró en vigencia en diciembre de 1998 hasta septiembre de 2008, cumplió una década. Desde mi punto de vista fue que por primera ocasión que el Estado ecuatoriano, reconocía que los pueblos indígenas son parte constitutiva del Ecuador. También reconocía el idioma Kichwa y Shuar como los derechos colectivos de los pueblos indígenas y a regañadientes expresa “pueblos indígenas que se autodefinen Nacionalidades Indígenas”. De igual forma se reconocía la posibilidad del reconocimiento de las Circunscripciones Territoriales Indígenas porque no querían reconocer los Territorios de los Pueblos Indígenas.

**2. ¿Cuáles serían los obstáculos más importantes para la aplicación de los derechos colectivos? ¿A qué se deben la existencia de estos obstáculos?**

Primero la falta de conocimiento y ejercicio de ese derecho por parte de las nacionalidades y pueblos indígenas. Segundo la falta de voluntad del poder ejecutivo y legislativo que está controlado por quienes han ejercido el poder desde tiempo atrás. Las organizaciones regionales y nacional del Ecuador, para ser más preciso de la CONAIE, dieron prioridad a la participación política electoral de sus cuadros en detrimento de los planteamientos de las nacionalidades y pueblos indígenas para ejercer su autonomía y gobernabilidad de cada uno de ellos.

**3. Existen datos que muestran que la situación económica, social y de derechos colectivos de los pueblos indígenas más bien ha sufrido un deterioro**

**en la última década, ¿Cómo explica Ud., ese deterioro en un contexto en el que se dieron importantes avances en reconocimiento jurídico a los derechos colectivos de los pueblos indígenas?**

Es necesario diferenciar entre lo que significa o representa los derechos ya sean individuales o colectivos que reconocen los convenios como es el caso del convenio 169 de la OIT o la Constitución de 1998 del Ecuador versus la situación económica y su situación social. El control de los sectores productivos de bienes y servicios como del poder económico, social y cultural del país sigue en manos de quienes han discriminado, excluido y marginado a un sector importante de la sociedad ecuatoriana, los indios y los afrodescendientes. Es todavía marginal la participación de hombres y mujeres indígenas ya sea en el aparato estatal y privado del poder económico, político y cultural que ha dominado y domina todavía el Ecuador.

**4. ¿Cómo evalúa el rol de las organizaciones indígenas en materia de vigilancia, control y evaluación de la aplicación de los derechos colectivos en la última década?**

Los dirigentes de las organizaciones indígenas no ha ejercido ni aplicado los derechos colectivos salvo en los discursos. No existe todavía una clara diferencia en qué momentos se ejerce los derechos como pueblos y en qué circunstancia o momento se ejerce los derechos de ciudadanía o individual. Los dirigentes indígenas hombres y mujeres desde el nivel más pequeño como es la Junta Parroquial, los Municipios Cantonales, las Prefecturas Provinciales, Diputaciones y los cargos Ministeriales a través del Movimiento Pachakutik u otros Partidos o Movimientos, han dado y dan prioridad a estos cargos y se han olvidado en trabajar para diseñar y ejercer los derechos colectivos como pueblos o nacionalidades a través de una autonomía en sus respectivos territorios.

**5. En su criterio: ¿existe la legislación secundaria suficiente para garantizar la vigencia y aplicación de los derechos colectivos?**

No existe porque el Presidente de la República de ese entonces, el Dr. Gustavo Noboa, no firmó el ejecútase del Proyecto de Ley de Nacionalidades y Pueblos Indígenas preparado por CODENPE en colaboración con la CONAIE.

**6. ¿Considera Ud., que existe una desconexión entre los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y colectivos y los mecanismos de aplicación y vigencia en la legislación nacional? ¿Qué provocaría esta desconexión? ¿Cómo podría evitársela en el futuro?**

Los derechos humanos (1948) están incluidos en los diferentes capítulos de la Constitución de 1998 y también en la de 2008 y no así los derechos colectivos de los pueblos indígenas, porque es reciente tanto el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de los Derechos de los Pueblos indígenas adoptado por las Naciones Unidas del 13 de septiembre de 2007. Se debe trabajar con los tres instrumentos internacionales y otros convenios, pactos y acuerdos internacionales que reconocen y garanticen los derechos de los pueblos (indígenas).

**7. El sistema político ecuatoriano ¿ha permitido la vigencia y aplicación de los derechos colectivos? ¿Cuáles podrían ser los puntos de fuga del sistema político ecuatoriano en materia de vigilancia y aplicación de los derechos colectivos?**

El sistema político ecuatoriano si bien ha empezado a reconocer los derechos colectivos de los indígenas, afros y ahora de los montubios, lo ven como un tema marginal. También lo han visto como un peligro a la unidad nacional porque los indios podrían crear un Estado dentro del Estado, pero en la actualidad ese peligro no significa ningún riesgo porque representa apenas al 6.7% de la población ecuatoriana por lo tanto el reconocimiento de un Estado Plurinacional es más formal que real.

**8. El movimiento indígena creó a fines de los años noventa el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, CODENPE, ¿Cómo evalúa Ud., el rol de esta institución en el marco de la vigencia y garantía de los derechos colectivos?**

El CODENPE no cumplió su verdadero rol e incidencia en los distintos ministerios del Estado Ecuatoriano para elaborar propuestas para que se implemente políticas públicas a favor de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador. Ha sido una institución burocrática pequeña, que es disputada su espacio de control por la CONAIE, FENOCIN, la FEINE entre otras organizaciones. Cada Secretario Ejecutivo, ha pensado y destinado recursos en su organización y provincia que pertenece antes que en beneficio de todos y cada una de las nacionalidades y pueblos indígenas.

**9. A mediados de los años noventa, el movimiento indígena creó el Movimiento político Pachakutik, ¿Cómo evalúa Ud., el rol político de este movimiento en materia de vigilancia del cumplimiento de los derechos colectivos?**

Considero necesario e importante que hombres y mujeres de las nacionalidades y pueblos indígenas participen en la política e incidan en las estructuras del Estado ecuatoriano. El Movimiento Pachakutik y los Movimientos políticos similares

como el Partido Socialista, el MPD entre otros, no existe una mayor diferencia ideológica y programática en sus planes y programas que como movimiento presentan al pueblo ecuatoriano. Los diputados que fueron defenestrados por el actual Gobierno Nacional, a través de la iniciativa del Diputado Raúl Illaqui, lograron elaborar tramitar y aprobar una ley que reconocía a CODENPE y a FO-DEPI como institución sin mayor transcendencia nacional para las nacionalidades y pueblos indígenas.

**10. En el presente, ¿cuáles considera Ud., los principales desafíos en materia de cumplimiento, vigencia y garantía de derechos colectivos? ¿Cree Ud., que el actual marco constitucional garantiza el cumplimiento y aplicación efectiva de los derechos colectivos? ¿Cuáles son los puntos de disputa más importantes que Ud., identifica en la actual coyuntura con respecto a los derechos colectivos?**

Ninguna Constitución del mundo garantiza el cumplimiento y aplicación efectiva de los derechos individuales o colectivos, si no son ejercidos y defendidos por quienes son sujetos de estos derechos. Los temas centrales de disputa entre el Estado/Gobierno Nacional y las nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador son:

- a. La explotación de los Recursos Naturales (Petróleo, minería, gas, centrales hidroeléctricas).
- b. La ejecución e implementación del mega proyecto multimodal (Manta-Manaos) que es una parte del proyecto IIRSA aunque en cada país hablan de desarrollo nacional.
- c. El modelo de desarrollo que es extractivista y capitalista versus el modelo de vida y desarrollo propio que quieren las nacionalidades y pueblos indígenas.
- d. El ejercicio del poder y la distribución de la riqueza del país.

El mayor desafío de los pueblos indígenas es utilizar con inteligencia los instrumentos internacionales que reconocen los derechos de los pueblos indígenas en combinación con los derechos colectivos que reconoce la actual Constitución ecuatoriana que debe estar acompañado con propuestas y alianzas estratégicas a nivel local, nacional e internacional para ejercer y aplicar los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas sin descuidar los derechos de ciudadanía o individuales. Un solo desafío y un punto en disputa: La implementación de la Plurinacionalidad.

## ENTREVISTA AL DR. ATIK KURICAMA, LÍDER INDÍGENA DEL PUEBLO ZARAGURO

### 1. ¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio, en los últimos 10 años 1998 - 2008?

Transcribieron la constitución y difundieron, no hubo un análisis de cómo hay que ejercer, cómo hay que aplicar. Otro de los grandes problemas son los recursos, porque no se puede ejercer y aplicar los derechos, si no se tienen los recursos financieros, y quizás otro de los problemas que hemos tenido son los recursos humanos. Los dirigentes han cumplido una agenda muy importante, que siempre fue planteada, la declaratoria o el reconocimiento del Estado Plurinacional. Los compañeros profesionales uno por allí buscando un puesto de fiscal, de jueces, otros por el consejo de judicatura, no digo que está mal, es decir todos corriendo atrás del sistema que tanto nos han domesticado y no hemos podido ver los derechos que demandan nuestros dirigentes los derechos que demandan los pueblos y nacionalidades. Los derechos no necesariamente se necesitan leyes para ejercerse, más bien los derechos cuando se tienen muchas leyes nos perjudican nos crean contradicciones. Los derechos de los pueblos indígenas, basta con que estén en la constitución, no digo que no haya que hacer leyes secundarias, por ejemplo hay que hacer la ley de la compatibilidad de los sistemas jurídicos, las leyes de la soberanía alimentaria, pero muchos pueblos y nacionalidades no necesitamos leyes, porque nosotros tenemos nuestros propios derechos, los articulados de la constitución anterior nos dice, bajo sus propios derechos, bajo su costumbre, y sus autoridades, si eso nos dicen, qué mejor para nosotros porque muchas de las veces en el marco de la autonomía, de nuestros propios derechos y costumbres, no necesitamos tener instituciones mestizas, porque allí nos obstaculizan.

### 2. ¿Cuáles serían los obstáculos más importantes para la aplicación de los derechos colectivos? ¿A qué se debe la existencia de estos obstáculos?

Me refiero al congreso, donde Pachakutik no ha tenido mayor representación y quizá eso no le ha permitido hacer las leyes o consensuar leyes. Noboa vetó la Ley de Nacionalidad y Pueblos Indígenas, eso podríamos decirlo.

No se necesita necesariamente leyes, muchísimos derechos se pueden ejercer sin que tengamos leyes porque ya están en la constitución; yo diría uno de los obstáculos que la ley que fue aprobada en el congreso, que fue vetada por el ex presidente Noboa, fue un tropiezo que tuvimos nosotros. Es el caso de Gutiérrez que cambió al Secretario Ejecutivo. Es debilidad de la organización, es debilidad

de los profesionales, es debilidad de quienes se han encargado, y quizás un error grave de nosotros.

**3. Existen datos que muestran que la situación económica, social y de derechos colectivos de los pueblos indígenas más bien ha sufrido un deterioro en la última década, ¿Cómo explica Ud., ese deterioro en un contexto en el que se dieron importantes avances en reconocimiento jurídico a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Convenio 169, y los derechos colectivos Constitución 1998)?**

Las nacionalidades y pueblos hemos demandado derechos muy complejos y quizás también no estábamos muy preparados, eso ha hecho que los mestizos a veces se asusten y tenemos dificultad con ellos. Yo creo que hemos avanzado mucho, y allí tenemos dificultades. Se dicen que estamos en el marco de la pobreza, es que los derechos per sé no resuelve: los derechos garantizan ciertas cosas, si hacemos un ejercicio con la constitución, leyendo artículo por artículo, cuáles derecho hemos ejercido, son poquísimos: Educación bilingüe, con sistemas; planificación y desarrollo, CODENPE, quizás allí hay dos instituciones para todo lo que sea la parte financiera, FODEPI, salud. Entonces el reto es cómo encontramos metodologías, estrategias, recursos humanos y financieros, para que estos derechos sean ejercidos y aplicados a cabalidad.

**4. ¿Cómo evalúa el rol de las organizaciones indígenas en materia de vigilancia, control y evaluación de la aplicación de los derechos colectivos en la última década?**

Para mí en el rol de demanda en el cien por cien han demandado y han cumplido, en el ejercicio y aplicación, yo estoy contento, porque ya empiezan los dirigentes a ver, se debe tener metodologías, estrategias, mecanismos, para que esto se ejerza se aplique.

**5. Cree usted que existe una desconexión entre los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y los Derecho Colectivos, a nivel internacional se aprobó el convenio 169 de naciones unidas hay una desconexión o habido una conexión con la constitución del 98 y con la constitución actual.**

Si hay una conexión, bueno el Convenio 169 de la OIT no me gusta mucho, me parece que en esa campo la Constitución del 98 era mucho más avanzada, en cambio ahora la Declaración de Naciones Unidas, en algunos preceptos inclusive es superior al nuestro, no hay contradicción que en algunos casos unos tengan

conceptos más avanzados otros menos, eso sí es verdad, si es que queremos analizar artículo por artículo ir comparándolo.

**6. A nivel institucional, a finales de los años noventa se crea el CODENPE y otras instituciones más, cómo evalúa el rol de esas instituciones, en la vigencia y en la garantía de los derechos colectivos.**

Los pueblos indígenas tienen que tener sus propias instituciones, sus propias autoridades para potencializar lo que tenemos, nuestra sabiduría, nuestra tecnología, nuestro idioma, nuestra cultura, potencializado eso, podemos ya hablar un poco de la interculturalidad de igual a igual, sino no pues. Para mí las instituciones indígenas no me interesa como estén, pero es importante por eso hay que fortalecer. Cómo han funcionado, cómo han cumplido, yo creo que es desastroso, no tengo otros términos. Lo que sucede es que éstas instituciones hemos creado, pero no hemos logrado organizar el sistema, eso es el problema. En realidad no es problema quienes estén, es problema de cómo es, cómo funciona todo un sistema.

**7.Cuál es el rol que ha cumplido el Movimiento Pachakutik, en la protección en garantizar y promover, la aplicación y el ejercicio de los derechos colectivos.**

Cuando creamos el Pachakutik estábamos bien claros que íbamos a pelear en la cancha de ellos, íbamos a pelear en ese sistema, y por eso nosotros nos confiamos al inicio, no a la Presidencia, sólo fortalecer los poderes locales, las alcaldías, las prefecturas y hasta la diputación, porque estábamos peleando en la cancha de ellos. Segundo, no se han cumplido la política, la filosofía, los principios que habíamos trazado al inicio, eso no se ha cumplido desgraciadamente, por ejemplo uno de los principios fundamentales era ser alternativos, es decir hay que demostrar a la sociedad mestiza que nosotros tenemos otras sabidurías, otros conocimientos para administrar la cosa pública y acabar con la corrupción.

**8. Cree usted que actual el marco constitucional, garantiza el cumplimiento y aplicación efectiva de los derechos colectivos, y la segunda pregunta, cuáles son los puntos de disputas más importantes en la coyuntura actual, en materia de los derechos colectivos, y la tercera, una diferencia entre el movimiento indígena de los 90 con el movimiento indígena del 2008.**

Los derechos de las nacionalidades y pueblos indígenas, no está solamente en este caso en el Art. 57, allí están 21 derechos, en el Art. 1 está lo más grande, la declaratoria del Estado Plurinacional, y ahora nuestra obligación es cómo construir ese Estado Plurinacional, porque los mestizos no van hacer porque no saben,

yo he visto que no saben exactamente porque para ellos es tan difícil entender. El problema es primero, cómo nosotros nos capacitamos pero así técnicamente y jurídicamente para ejercer estos derechos, ese es el primer punto. El segundo problema que vamos a tener son los recursos, repito esto, porque los derechos por sí mismos no pueden ejercerse, se necesitan recursos económicos y humanos, los recursos económicos obviamente hay que demandar al Estado; para mí en un 95% los tenemos garantizados, el ejercicio y aplicación, es el asunto que tenemos que discutir.

**9. En la coyuntura actual, ¿cuáles serían los puntos que están en disputas en materia de derechos colectivos?, cuáles son los conflictivos que en este momento se encuentran los unos intentando vulnerar y los otros intentando defender?**

Fundamentalmente todo lo que tiene que ver con los recursos del subsuelo que están en el territorio de los pueblos indígenas, eso es el más conflictivo en este momento, la determinación de los territorios indígenas y mirar si los territorios estamos entendiendo el derecho que tenemos para poder controlar, proteger los recursos del subsuelo, hablamos de un territorio pero para mí que eso no está entendido; sobre biodiversidad, sobre la consulta previa. Quizás son los derechos más conflictivos que van a chocar entre los pueblos y nacionalidades indígenas y el Estado como tal.

**10. ¿Usted cree que hay una diferencia entre el movimiento indígena de los 90 y el movimiento indígena del 2008?**

No. Somos los mismos, porque allí están los dirigentes, lo que sucede es que tenemos muchísimos avances. Antes del noventa los objetivos eran muy puntuales, yo recuerdo cuáles eran las principales demandas: era la tierra fundamentalmente, era el agua y la educación. Obvio, cuando se cumple uno de los objetivos se dedican a eso, por ejemplo la educación; yo recuerdo que en los congresos de la CONAIE no ha de haber uno que no se hable de educación bilingüe. Las movilizaciones eran basadas en la lucha de las tierras pero como ya lograron esos objetivos están cumpliendo otros objetivos de producir y no solamente de protestar. Es decir no hay que medir la presencia de las organizaciones indígenas solo en las calles y en las plazas, sino en qué están haciendo. Tenemos errores, hemos hecho malas alianzas políticamente, hay muchos compañeros profesionales que están solo esperando tener un puestito, a veces negociando, por eso ya no tenemos compañeros que peleen por el agua, las tierras y la educación.

La CONAIE, yo diría casi nunca se ha perdido de rumbo, que de repente obviamente algún dirigente tenga un bajón, eso ha habido, pero perder de rumbo, perder la brújula, la CONAIE, yo creo que no se ha perdido.

## ENTREVISTA REALIZADA AL DIRIGENTE INDÍGENA, PACO CHUJI GUALINGA, PRESIDENTE DE LA FEDERACIÓN DE ORGANIZACIONES DE LA NACIONALIDAD KICHWA DE SUCUMBÍOS, FONAKISE

### 1. **¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio, 1998 a 2008?**

Después de 1998 que se introdujera en la carta magna los derechos colectivos de los pueblos indígenas, la aplicación y el respeto a los mismos por parte del estado y los gobiernos que pasaron, han sido escasos o nulos, los derechos colectivos no han sido sino letras, y el conocimiento de los mismos ha sido escaso dentro de las nacionalidades, al desconocer no se ha podido exigir su cumplimiento y cuando se ha exigido no han sido cumplidos.

### 2. **¿Cuáles serían los obstáculos más importantes para la aplicación de los derechos colectivos?**

1. El desconocimiento de esos derechos por parte de las comunas
2. El desconocimiento por parte de los funcionarios públicos
3. Las contradicciones constitucionales que se dan y que no permiten el pleno cumplimiento.
4. Negligencia por parte de los actores estatales por no cumplir, intereses económicos fuerte de estado y gobierno

### 3. **Existen datos que muestran que la situación económica, social y de derechos colectivos de los pueblos indígenas más bien ha sufrido un deterioro en la última década, en un contexto en el que se dieron importantes avances en reconocimiento jurídico a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Convenio 169, y los derechos colectivos Constitución 1998)?**

Existen estudios socioeconómicos que se han realizado a nivel provincial que como paso previo a la elaboración del plan de desarrollo estratégico de la provincia de Sucumbíos que dan cuenta que en plena vigencia de los derechos colectivos las población indígena demuestran un alto grado de desnutrición, bajos niveles de escolaridad y deserción de la misma. Ingresos económicos por debajo de los veinte dólares mensuales, esto denota que se ha dado la negación del goce de esos derecho.

### 4. **¿Cómo evalúa el rol de las organizaciones indígenas en materia de vigilancia, control y evaluación de la aplicación de los derechos colectivos en la última década?**

Algunas organizaciones que han tenido la posibilidad de contar con personas conocedoras y profesionales en derecho, han podido utilizar efectivamente esos instrumentos legales, las organizaciones no han podido tener una vigilancia ni control ni han evaluado el cumplimiento de esos derechos, después de de la penetración política de gobiernos y su consecuente división ha sido y habido una debilidad organizativa que han dificultado y generado un decaimiento en la capacidad de respuesta a esos requerimientos.

**5. En su criterio: ¿existe la legislación secundaria suficiente para garantizar la vigencia y aplicación de los derechos colectivos?**

No existe una ley que interprete nuestros derechos colectivos, una ley que recoja el verdadero fin de esos derechos eso daría claridad para el ejercicio de esos derechos.

**6. ¿Considera Ud., que existe una desconexión entre los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y colectivos y los mecanismos de aplicación y vigencia en la legislación nacional?¿**

Pienso que existirán vacíos entre esos instrumentos y la Constitución, ya que podrían verse planteado los derechos colectivos sin la suficiente observancia de los tratados internacionales entre otras.

**7. El sistema político ecuatoriano (partidos políticos, ejecutivo, legislativos) ¿ha permitido la vigencia y aplicación de los derechos colectivos?**

Ha habido manoseo y tergiversación en el uso de esos derechos por parte de empresas estatales y funcionarios públicos que confunden ala gente confrontando derechos con intereses nacionales supuestos, obligaciones ciudadanos etc. Si han entorpecido y no han permitido ni han querido cumplir con esos derechos constitucionales.

**8. El movimiento indígena creo a fines de los años noventa el CODENPE, ¿Cómo evalúa Ud., el rol de esta institución en el marco de la vigencia y garantía de los derechos colectivos?**

Lo derechos garantizan que los pueblos indígenas pueden crear y controlar sus propias instituciones, sin embargo en CODENPE ha sido objeto de control estatal y de los gobiernos, pero también de indígenas que han caído en las garras de los partidos políticos y que decir del actual régimen que limita aun más el control de nuestras instituciones.

**9. A mediados de los años noventa, el movimiento indígena creó el Movimiento Político Pachakutik, ¿Cómo evalúa Ud., el rol político de este movimiento en materia de vigilancia del cumplimiento de los derechos colectivos?**

El movimiento político ha tenido presencia en ex congreso nacional algunos diputados, pero que desde ese espacio político de legislación la situación de minoría no ha permitido trabajar lo suficiente como para efectuar una vigilancia. Las voces defendiendo o de vigilancia han sido mínimas, pero en esta última asamblea creo no fue suficiente la presencia de estos legisladores.

**10. En el presente, ¿cuáles considera Ud., los principales desafíos en materia de cumplimiento, vigencia y garantía de derechos colectivos? ¿Cree Ud., que el actual marco constitucional garantiza el cumplimiento y aplicación efectiva de los derechos colectivos? ¿Cuáles son los puntos de disputa más importante que Ud., identifica en la actual coyuntura con respecto a los derechos colectivos?**

Los principales desafíos, creo, están en la lucha para recuperar el control de nuestras instituciones y crear otras para el ejercicio cumplimiento y vigilancia de esos derechos, consolidación de la organización y la capacidad de respuesta para exigir su cumplimiento. El actual marco constitucional, no garantiza la vigencia plena y cumplimiento de los derechos colectivos porque dicen que los intereses nacionales priman en todo y por lo cual los gobernantes utilizan ese argumento para vulnerar esos derechos. Los puntos candentes de la disputa son la aplicación de los derechos colectivos en medio de las concesiones mineras que el gobierno está haciendo y la restricción del control indígena de las instituciones creadas, como educación CO-DENPE, salud Etc.

## ENTREVISTADO: LCDO. MARCELINO CHUMPI

**1. ¿Cómo evalúa el avance y la aplicación de los derechos colectivos en el último decenio, en los últimos 10 años 1998 - 2008?**

Yo pienso que fue una especie de un reconocimiento, una especie de una sensibilidad social del Ecuador sobre lo abandonado, sobre lo excluido y por lo tanto, se aprobó esos derechos cargados de una mea culpa histórica y con una especie de concesión..., definitivamente si no está un gobierno que quería aplicarlo o ponerlo en vigencia los derechos colectivos de los pueblos indígenas en la constitución nadie debía hacerlo y entonces se le encargó a las organizaciones indígenas, o en este caso a la institucionalidad pública indígena, para que de alguna manera puedan ejecutarla en la medida de sus posibilidades. Fue simplemente una declara-

ción de una mea culpa histórica, y eso no permitió avanzar hacia la construcción de un Estado Plurinacional.

**2. ¿Cuáles serían los obstáculos más importantes para la aplicación de los derechos colectivos?**

Para mí, definitivamente no se hicieron absolutamente nada, allí estuvieron escritos las famosas declaraciones, y entonces sirvió para decir a nivel internacional que el Ecuador está de avanzada en el reconocimiento de los derechos colectivos; el obstáculo fundamental para mí... los gobernantes que estuvieron en los diez años. El movimiento indígena no apadrinó el proceso en tanto que se discutió mucho el tema de la consulta, la participación a un proyecto de ley que se presentaba: la ley de instituciones públicas indígenas. Se divagó mucho pero no se hizo nada desde la CONAIE.

**3. Existen datos que muestran que la situación económica, social y de derechos colectivos de los pueblos indígenas más bien ha sufrido un deterioro en la última década, ¿Cómo explica Ud., ese deterioro en un contexto en el que se dieron importantes avances en reconocimiento jurídico a los derechos colectivos de los pueblos indígenas (Convenio 169, y los derechos colectivos Constitución 1998)?**

Yo estoy totalmente de acuerdo con eso porque se supone que un convenio internacional ratificado por el Congreso Nacional entra en vigencia como ley de la República, se supone que debe aplicar el gobierno y por lo tanto esa ley tiene que ser utilizada. Yo creo que de pronto no fue tanto la culpa del gobierno, quizás nosotros no lo conocimos a profundidad, pero el problema fue, que nosotros no teníamos una interlocución a nivel del gobierno central y eso si perjudicó muchísimo, por ejemplo en el tema de la aplicación del convenio 169 ratificado por el gobierno y el Congreso Nacional, nunca han sido aplicado en el Ecuador, el caso Sarayacu podríamos decir que es el caso emblemático, en tanto podría decirse que se argumentó la violación de derechos y todo lo demás, pero como aplicación de la ley en Ecuador, pues el convenio 169, podría decir no se ha hecho absolutamente nada.

**4. ¿Cómo evalúa el rol de las organizaciones indígenas en materia de vigilancia, control y evaluación de la aplicación de los derechos colectivos en la última década?**

Yo podría decir que, el hecho de que se reconozca los derechos, el hecho de que se reconozca el proceso de lucha, tal vez en una constitución, tal vez en un Convenio como el caso del 169 o tal vez lo que se hizo la Declaración de la ONU entre otros, como que dijimos está bien y ellos tienen que más o menos cumplirlas y

como que nosotros no nos apadrinamos o no nos empoderamos del proceso y eso de alguna manera ha retrasado la ejecución, por eso yo creo que las organizaciones indígenas más allá de un discurso político que ha existido, yo creo que lo que no ha se ha hecho es aportar con suficientes elementos para que permita ser mucho más pragmático de la situación de la aplicación de los derechos, en términos de beneficios comunitarios.

##### **5. ¿Cuál es la diferencia entre el movimiento indígena del 98 y la situación actual del movimiento indígena?**

Yo podría decir que existe una acumulación histórica bien importante. En ese sentido, esa acumulación histórica empezó realmente a ponerse en vigencia en la década de los 90, porque vinieron los levantamientos indígenas con una demanda mucha más elaborada, trabajada, sostenida, pero lastimosamente se quedó en buenas intenciones; los indígenas salieron a las calles y bueno todo mundo dijo: “los indios tienen la razón”. Yo creo que el movimiento indígena de los años 90 era mucho más fuerte en el sentido de proyección, de visión, de discurso político que ahora. El año 96 cuando surgió el movimiento Pachakutik, el movimiento indígena, yo diría que se vio bifurcado su discurso, en la medida en que se discutía si entramos al Estado o no entramos al Estado. Hasta entonces éramos un sistema de organización parasocial paraestatal; pero las experiencias de participación política lo han agotado de alguna manera. Este presidente (Rafael Correa) se ha robado el discurso de los pueblos y el proyecto de los pueblos indígenas, sin pensar que somos de izquierda de derecha, entonces sí ha debilitado un poco la presencia nacional. En el año 98 la presencia de un líder indígena era tan respetada y tan apreciado la palabra de ellos era determinante, pero con este gobierno revolucionario eso no pasa.

##### **6. ¿Qué papel ha jugado el movimiento Pachakutik en la defensa de los derechos colectivos y la vida organizativa del movimiento indígena?**

Creo que nos hemos dejado absorber del sistema burocrático del Estado Nacional, significa acomodarnos a los proceso del Estado y de alguna manera abandonar los principios de lucha de los pueblos indígenas a lo que son nuestras luchas. Nos hace falta pensar cómo estos representantes deben plasmar de alguna manera el proyecto político del movimiento Pachakutik, y sí lo podría decir, tal vez, en carne propia, que cuando uno se quiere ejecutar el proyecto Pachakutik es realmente difícil y tenemos dificultad con los gobernantes, eso me pasó de manera personal en tiempo de Lucio Gutiérrez, eso me pasó con el presidente actual Rafael Correa; no les interesa que el proyecto del movimiento Pachakutik sea visible. En ese sentido Pachakutik ha puesto en el debate nacional sus tesis grandes a nivel político, a nivel ideológico, yo creo que lo que nos ha hecho falta es el tema operativo, es

decir los alcaldes, los diputados, los prefectos, concejales, concejeros y las juntas parroquiales, emprender el proyecto político estando desde ese espacio Estatal.

**7. ¿Considera Ud., que existe una desconexión entre los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y colectivos y los mecanismos de aplicación y vigencia en la legislación nacional?**

Yo le digo que sí, por ejemplo la última ratificación de los Derechos Humanos no está ratificado por el congreso nacional, sencillamente está presentado como proyecto de ley y por lo tanto este gobierno no lo ha ratificado, ni el congreso nacional no lo ha ratificado, por lo tanto esta es una declaración eminentemente internacional, por lo tanto no tiene aplicación como fuerte ley para el Ecuador. Existe una declaración de derechos humanos a nivel de las Naciones Unidas pero como el gobierno pues aunque sea el subscritor de las Naciones Unidas no lo ha ratificado, sencillamente no entra en vigencia. Existe una incongruencia total absoluta entre lo que plantea el proyecto político del movimiento indígena y lo que considera el Estado o los gobernantes de la nación, por ejemplo esa incongruencia lo único que hace es aplicar políticas públicas sin importar que digan las nacionalidades y los pueblos indígenas: la explotación petrolera, minera y todo lo que son recursos naturales no importa lo que piense los pueblos indígenas, lo que interesa es lo que piense el gobierno, lo que le interesa al estado entre comillas pero cuando revisas la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de los pueblos indígenas, dice totalmente otra cosa.

**8. El movimiento indígena creó a fines de los años noventa el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, CODENPE, ¿Cómo evalúa Ud., el rol de esta institución en el marco de la vigencia y garantía de los derechos colectivos?**

Lo que hemos hecho es copiar la burocracia nacional ejemplo en CODENPE, la Dirección de Educación Bilingüe, exactamente lo mismo, hemos establecido una institucionalidad pública indígena para impulsar el proyecto de los pueblos indígenas pero nos hemos quedado atrapados en los viejos conceptos del Estado nacional que es la burocracia y la contribución insipientes como lo han sido ahora.

**9. El sistema político ecuatoriano ¿ha permitido la vigencia y aplicación de los derechos colectivos? ¿Cuáles podrían ser los puntos de fuga del sistema político ecuatoriano en materia de vigilancia y aplicación de los derechos colectivos?**

Yo creo que los pueblos indígenas debemos definir si es que el Estado liberal es nuestra organización que va procurar responder las demandas de nosotros? El reto fundamental es cómo superar el concepto del Estado Liberal que se ha veni-

do plasmando en el Ecuador. Segundo, ese Estado cómo incorpora la demanda o derechos de los pueblos indígenas de ser efectivo como una política pública del Estado y que definitivamente exista gobernación territorial en sus circunscripciones, y tercero, creo yo fundamentalmente que si el Estado nacional no interpretan cual es una nueva lectura del proceso de la acción de desarrollo del país, efectivamente esta idea ancestral de una sociedad intercultural, quedará como una gran aspiración. El reto es ir construyendo desde abajo sobre lo que es el desarrollo territorial, la gobernabilidad territorial desde las nacionalidades planteando las circunscripciones y sobrepasando la organización geopolítica nacional actual de parroquias, cantones, provincias.

### **10. ¿Cuáles son los desafíos del movimiento indígena?**

Yo creo que fundamentalmente, es que las nacionalidades indígenas, en este caso la CONAIE, empiecen a definir los territorios indígenas y empiecen a generar el gobierno en esos territorios. Los Cañari, por ejemplo, deberían declararse territorio de la Nación Cañari, y la Nación Cañari debe empezar a formar su gobierno sobre la base de ese territorio, ese me parece fundamental y es el reto más grande que tiene la CONAIE en los próximos 20 ó 30 años. El otro desafío sustantivo es volver a redefinir el sistema de organización política de la CONAIE, en este caso por nacionalidades y por pueblos, porque el sistema de organización que tenemos hoy, es un sistema clasista, ese sistema de organización clasista lo único que hace es reproducir aquel sistema de pensamiento, pero no hay territorios indígenas definidos por sus gobiernos, y la CONAIE debe gobernar en su territorio.

## **SITUACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y APLICACION DE LOS DERECHOS COLECTIVOS EN ECUADOR 1998-2008**

### **Datos sobre situación de los pueblos indígenas**

#### **Antecedentes: Participación política y movimiento indígena**

Después del levantamiento de junio de 1990, el movimiento indígena ecuatoriano entró al escenario político nacional como actor social - político con una sólida propuesta y proyecto político de lucha por la defensa del territorio, derechos humanos fundamentales, derechos colectivos, reconocimiento simbólico, ideológico y jurídico. El movimiento indígena ecuatoriano -MIE- cuenta con una estructura basada en organizaciones de base articuladas en Costa, Sierra y Amazonía.

En 1996 el movimiento indígena inicia su participación política a través de la creación del partido político Pachakutik, la lucha se concentró en la defensa del territorio. En las enmiendas constitucionales de 1996 se otorgó a los indígenas la categoría de pueblos.

En 1998 el movimiento indígena en su lucha política logra dos reconocimientos claves a través del Congreso Nacional y la Asamblea Nacional Constituyente:

1. Ecuador ratifica el Convenio 169 de la OIT mediante resolución legislativa sin número, publicado en el Registro Oficial No. 304 del 24 de abril de 1998, ratificado el 30 de Abril de 1998.
2. La Asamblea Nacional Constituyente realiza cambios en la constitución y reconoce que Ecuador es un Estado Pluricultural y multiétnico, se incorpora en la constitución lo siguiente:
  - Art. 1, el kichwa, el shuar y otros idiomas ancestrales para uso oficial de los pueblos indígenas.
  - Capítulo V de los Derechos Colectivos, Art. 83 y 84,

**Cronología:** participación política y propuestas de exigibilidad de los derechos de los pueblos indígenas

<b>Fecha</b>	<b>Suceso</b>
1982	Oficialización educación intercultural bilingüe
1986	Creación de la CONAIE Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
1988	Institucionalización de la Dirección Nacional de educación intercultural bilingüe-DINEIB, Decreto Ejecutivo No. 203
1990, junio	Levantamiento nacional, toma de la Iglesia de Santo Domingo en Quito
1996	Creación del partido político Pachakutik
1998	Ecuador ratifica el Convenio 169 de la OIT mediante resolución legislativa Asamblea Nacional Constituyente, Capítulo V de los Derechos Colectivos
1998	Creación del CODENPE Consejo de Desarrollo de las nacionalidades y pueblos del Ecuador

1998	Creación de la DINAPIN Defensoría Nacional de los pueblos indígenas, se realizó reformas en el 2000 e inicia sus funciones en el 2001
1999, septiembre	Creación de la Dirección Nacional de Salud de los pueblos Indígenas- DNSPI, Decreto Ejecutivo No. 01642
2000-2001-2003	Proyecto, aprobación e inauguración de la Universidad Intercultural de las nacionalidades y pueblos indígenas Amawtay Wasi (Casa de la Sabiduría)
2000, enero	Movilización Nacional, crítica al Gobierno de Jamil Mahuad
2005-2006	Movilizaciones en contra de la firma del Tratado de Libre Comercio con EEUU
2008, marzo	Movilizaciones y presentación de propuesta política sobre derechos colectivos, recursos naturales y plurinacionalidad para la Asamblea Nacional Constituyente

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de varios documentos del MIE

### Otras organizaciones indígenas del Ecuador

1944	FEI, Federación Ecuatoriana de Indígenas
1963	FENOC, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
1972	FENOCIN, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas Negras
1980	FEINE, Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos

Fuente: Elaboración del autor sobre la base de varios documentos del MIE

### Datos estadísticos sobre los pueblos indígenas

(Favor vea páginas 130 a 156 del libro publicado)



# BIBLIOGRAFIA

---

## BIBLIOGRAFIA

---

- Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas ONU, septiembre de 2007.**
- Curriculum de los derechos humanos y colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador para el sistema de Educación Intercultural Bilingüe, PNUD-DINAPIN, enero de 2008.**
- Dirección Nacional de defensa de los derechos de los pueblos indígenas de la Defensoría del Pueblo: Informe global de la DINAPIN, PNUD-DINAPIN, enero de 2008.**
- Informe del Relator Especial:** la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas (ver recomendaciones), Misión a Ecuador, 2006.
- Informe Alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, FLACSO sede Ecuador 2007.**
- Situación de salud de los pueblos indígenas en el Ecuador, ENDEMAIN 2004:** Encuesta demográfica de salud materna e infantil. CEPAR, MSP, CODENPE, UNFPA Foro Permanente de los Pueblos Indígenas.
- II Informe Nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2007:** ONU Ecuador y Gobierno Nacional.
- Informes SIISE:** datos de Censo población 2001 sobre población, pueblos indígenas, mujeres indígenas, empleo, desempleo, educación, analfabetismo, sitios sagrados.
- Información CODENPE Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador:** [www.codenpe.gov.ec](http://www.codenpe.gov.ec)
- INEC, Informe de la población indígena del Ecuador:** Análisis de Estadistas sociodemográficas 2006. CONAIE, Confederación Nacional de Pueblos Indígenas de Ecuador. [www.conaie.org](http://www.conaie.org)
- CONAIE, 2006:** Informe Derechos Humanos, Nacionalidades y Pueblos Indígenas en el Ecuador.
- CONAIE, 2006:** Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario en la Amazonía Ecuatoriana, Documento Base.
- Archivos de Presidencia de CONAIE y Dirigencia de Territorios.
- Herrera Flores, Joaquín:** El Vuelo de Anteo. Derechos humanos y crítica de la razón liberal. Desclee Ed. Madrid, 2000.
- Berraondo, Mikel (coord.):** Pueblos Indígenas y Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos. Universidad de Deusto, 2006.
- Dávalos, Pablo (comp.):** Yuyarinakuy: Digamos lo que somos antes que otros nos den diciendo lo que no somos. Ed. Abya Yala, Ecuador, 2001.
- CONAIE:** Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Mimeo, CONAIE, 2008.
- Kymlicka, Will:** Ciudadanía Multicultural. Paidós, España, 1996.
- Díaz Polanco, Héctor:** Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnografía. Siglo XXI Ed. México, 2006.
- IWGIA, El Mundo Indígena:** varios números, Dinamarca, varios años.
- Lora Cam, Jorge:** Recolonización y resistencia en el espacio andino-amazónico. Fondo Editorial del Pedagógico San Marcos, Lima Perú, 2004.
- Geertz, Clifford:** Los usos de la diversidad. Paidós I.C.E./ U.A.B. España, 1986.
- Revista Yuyarinakuy No. 8, abril 2008:** Estado Plurinacional y Estado social de derecho. Los límites del debate. ICCI, Ecuador, 2008.
- García, Fernando:** *Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano.* En: Massal, Bonilla (editores): *Los Movimientos sociales en las democracias andinas.* FLACSO-Ecuador, IFEA, Quito-Ecuador, 2000.
- Revista Kipu El mundo indígena en la prensa nacional:** varios años.

## DERECHOS COLECTIVOS DE LOS PUEBLOS Y NACIONALIDADES

### Evaluación de una década 1998-2008

La presente publicación ofrece un análisis muy clarificador respecto a la (in) evolución que ha experimentado el ejercicio de los derechos humanos por parte de los pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador durante la década transcurrida entre la adopción de las dos últimas Constituciones. Estamos ante un documento muy gráfico, con datos estadísticos certeros, que nos presenta una situación realmente delicada para los pueblos y nacionalidades indígenas ecuatorianas y que demuestra la ausencia absoluta de coherencia entre los marcos normativos establecidos en el país y la práctica del ejercicio de los derechos cuando hablamos de los pueblos y nacionalidades indígenas.

Además, en la parte segunda de la publicación se plantea un interesante análisis comparativo entre los derechos reconocidos en la Constitución de 1998, la nueva Constitución de 2008 y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General de la ONU, con el voto favorable del gobierno ecuatoriano. Un análisis que profundiza y establece las diferencias entre los derechos reconocidos en el ámbito internacional para los pueblos indígenas y los derechos reconocidos por la nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada en 2008.

En definitiva, gracias al esfuerzo conjunto de la CONAIE y la Fundación TUKUI SHIMI, nos encontramos ante un ensayo profundo y certero en su contenido, que resalta las carencias y necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas de Ecuador con relación a sus DESC y a sus derechos humanos y plantea propuestas concretas de trabajo para corregir esta situación y generar una sociedad más igual y justa.



