

Las sociedades interculturales: un desafío para el siglo XXI

Fernando García, coordinador

María Eugenia Choque
Esther Sánchez Botero
Auki Tituaña
Sinesio López

FLACSO - ECUADOR
IBIS DINAMARCA

©2000 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 232030
Fax: (593-2) 566139

ISBN: 9978-67-055-6
Coordinador: Fernando García
Coordinación editorial: Alicia Torres
Gestión editorial: Cecilia Ortiz
Diseño de portada y diagramación: Antonio Mena
Impresión: Editora Argudo Hermanos

Quito, Ecuador, 2000

Índice

| | |
|--|-----|
| Introducción | |
| Fernando García | 5 |
| Primera parte | |
| Reconstitución de pueblos y nacionalidades indígenas | 11 |
| La reconstitución del <i>ayllu</i> y los derechos de los pueblos indígenas | |
| María Eugenia Choque | 13 |
| Aportes a la discusión | 31 |
| Blanca Chancoso | 33 |
| Marcelino Chumpi | 39 |
| Faustino Jahuirá | 45 |
| Segunda parte | |
| Justicia indígena | 55 |
| Reflexiones antropológicas en torno a la justicia y la jurisdicción especial indígena en una nación multicultural y multiétnica | |
| Esther Sánchez Botero | 57 |
| Aportes a la discusión | 85 |
| Ariruma Kowii | 87 |
| Fernando García | 93 |
| Lucila Lema | 99 |
| Tercera parte | |
| Autonomía y poderes locales | 105 |
| Autonomía y poderes locales: el caso de Cotacachi, Ecuador | |
| Auki Tituaña | 107 |

| | |
|---|-----|
| Aportes a la discusión | 119 |
| Victor Hugo Sanga | 121 |
| Diego Iturralde | 125 |
| Manuel Lema Cando | 133 |
| Cuarta parte | |
| Democracia y participación indígena | 135 |
| Democracia y participación indígena: el caso peruano | |
| Sinesio López | 137 |
| Aportes a la discusión | |
| Felipe Burbano de Lara | 179 |
| Guery Chuquimia | 181 |
| | 191 |

Diego Iturralde*

Hace diez años aproximadamente, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con sede en San José, Costa Rica, auspició un grupo de trabajo formado por abogados, antropólogos y dirigentes tanto indígenas como no indígenas, de unos 10 países de América Latina. Este grupo se reunió a lo largo de un año y medio, es decir 18 meses, periódicamente. Cada quinta o sexta semana, el Instituto colocaba generosamente pasajes y facilidades para reunir a esta agrupación con el propósito de promover una reflexión colectiva sobre el tema de los derechos indígenas en el ámbito latinoamericano y pensar, con la mayor independencia posible, las formas concretas en que los derechos que reivindicaban las organizaciones indígenas de América Latina, tomaran cuerpo, se hicieran posibles.

Trabajamos y discutimos alrededor de muchos conceptos como los de 'pueblo indígena'; 'territorio indígena'; la relación territorio indígena - medio ambiente; formas de ejercicio de la autoridad; formas de realización de la justicia, cuando se empezaba a hablar ya en ese entonces, de una 'justicia por mano propia'. Concluimos con el que quizá resulte el concepto más emblemático de esta lucha, el de autonomía. Buscamos siempre posibilidades de realización fáctica de estas grandes aspiraciones.

Ante el tema de la autonomía, pensado fundamentalmente como el contenedor de la mayor parte de todas estas otras reivindicaciones, teníamos enfrente básicamente tres experiencias en ese momento. La comarca Cunayala en Panamá, comarca del pueblo Cuna, como una posibilidad de reflexión; la autonomía regional en Nicaragua, que ya para la década del 90, empezaba a dejar un poco de sinsabores en cuanto a su aplicación, y los pequeños municipios indígenas de Oaxaca en México.

En el estado de Oaxaca, por razones históricas que arrancan del porfiriato, existen 540 o 500 -desconozco exactamente cuántos- municipios muy pequeños que fueron diseñados casi del tamaño de cada comunidad indígena, tanto entre zapotecas, mijes, etc. Para esos años presentaba una conflictividad importante en algunas zonas, sobre todo en la zona mije. Contábamos con estos tres ejemplos.

Sin proponérselo, a lo largo de las discusiones del grupo de trabajo que se preparaban a través de un relato por escrito de los avances que teníamos en cada discusión acerca de los documentos que cada uno de los miembros del grupo pre-

* Antropólogo, ex secretario técnico del Fondo Indígena.

paraba, cada mes o mes y medio en que nos reuníamos, coincidimos en el modelo municipal propuesto. Terminamos por pensar la autonomía como autonomía municipal, la autonomía indígena como municipio indígena; cuando llegamos a ese punto, nos detuvimos, pues recibimos críticas desde sectores externos al grupo.

Teníamos oportunidades de invitar a pocas personas o de poner el texto en conocimiento de otros individuos y recibimos críticas importantes, sobre todo por parte de la gente que luchaba de manera más radical por el concepto de autonomía, y se nos puntualizó que confundíamos autonomía con municipio. Desarrollamos un ejercicio autocrítico, nos dimos cuenta de que a falta de modelo nos habíamos acercado al patrón municipal. Además, este modelo constituía una evocación fácil y común para los mejicanos, para los guatemaltecos, para los panameños, para los ecuatorianos, peruanos, bolivianos y chilenos, que participaban con el grupo. Los abogados lo conocían bastante bien y como un modelo cercano en los diferentes países, los antropólogos tenían el municipio casi como su patria, acostumbrados a trabajar en tamaños pequeños, su frontera más grande era un municipio -ahora los antropólogos trabajan procesos más globales- y para los dirigentes que estaban también presentes, el municipio era su referente de gobierno más mediato, con el que tenían problemas o posibilidades de diálogo. Y en realidad, nos derivamos hacia el modelo municipal y luego tuvimos que despegarnos de él.

Después se iniciaron las reformas constitucionales. Ya se había dado la de Brasil, que no tenía mucha relación con el tema. La de Colombia sucedió cuando aún estábamos reunidos. Aún manteníamos encuentros con este grupo -que se disolvió porque cumplió con su objetivo- y la Constitución de Colombia, al crear las entidades territoriales indígenas, al asociarlas de alguna manera al municipio y generar esta dinámica entre municipio y entidad territorial, sobre la sólida base histórica de los resguardos como espacios territoriales, generó una nueva dinámica, una posibilidad constitucional en la cual territorio, autoridad, procesos de desarrollo, transferencias fiscales -el 15% de la participación en el caso de Ecuador- tenían un sitio y una posibilidad de colocarse.

Y en cuanto a uno de los temas más complicados, la jurisdicción, en el sentido de espacio, de autoridad judicial en la que se pueden aplicar las normas, las costumbres indígenas, empezaba a tener una frontera y una posibilidad de resolver esas trabadas discusiones sobre justicia indígena: se aplica solo a los indígenas, se aplica a los indígenas y no indígenas, depende del tipo de transgresión o del delito que se juzga, depende del espacio en que se dé.

El tema de las entidades territoriales, que son jurisdicciones de administración de justicia, ya nos daba una luz, y también en el mismo caso de las entidades territoriales. En la Constitución de Colombia, aparecía por primera vez, como una posibilidad de circunscripción electoral, la Entidad Territorial Indígena en Colombia -ETI-.

Poco después vino la reforma constitucional de Bolivia, donde sobre todo el artículo 73 -me parece- bosqueja otra vez una unidad de autoridad indígena en es-

pacios propios, que se completó rápidamente con las leyes de Descentralización, de Participación Popular, algunas normas de la Ley a la Reforma Educativa y la nueva Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria en Bolivia. De esta forma se dibujaba otra vez la posibilidad de existencia de entidades concebidas territorialmente, asociadas al ejercicio de autoridad y a la posibilidad de aplicación de usos y costumbres locales. Esta combinación de normas, no solamente de una norma constitucional que es muy breve, dio paso si no a las otras normas legales, a desarrollar otra vez la idea de distrito municipal indígena o de 'municipio de sección', como se lo denominaba en Bolivia, y resulta similar a una parroquia, un municipio parroquial o municipio parcial.

Finalmente, otra reforma importante, después de la de los artículos 4 y 27, en la Constitución Federal de México, constituyó de inmediato aquella de la Constitución de Oaxaca, en el mismo estado de Oaxaca, que además de fortalecer en gran medida al Municipio -lo que yo llamo el 'micromunicipio' porque son municipios indígenas muy pequeños- introdujo esta variación interesante de 'elección de autoridades municipales por usos y costumbres', que deja a la población en la posibilidad de escoger si elige sus autoridades de acuerdo al sistema electoral nacional, muy criticado, y en México, especialmente sensible por su falta de transparencia, o si lo puede hacer a la usanza tradicional de la comunidad o de las comunidades indígenas, que básicamente integran los municipios.

Dos referencias más con respecto a las Constituciones -porque hay algunas, pero no quiero mencionar otras- la del Ecuador, con la creación de las circunscripciones territoriales indígenas, y afroecuatorianas. Ésta fue bastante más tardía, casi la última; después de ésta solo se ha dado la de Venezuela.

Vino también la de Guatemala, abortada posteriormente en un plebiscito que negó la reforma y retomó también la figura del municipio indígena. Ésta fue en Guatemala una institución muy importante, destruida durante la guerra civil, que aparecía como una posibilidad de 'recivilizar' a la sociedad guatemalteca. Es decir, cómo desplazar una sociedad que se militarizó o unas entidades militarizadas en una guerra, para fortalecer nuevamente lo que parecía una institución civil local, que era el municipio indígena. Esa reforma constitucional también optó en cierta medida, por la definición de espacios que determinarían fronteras dentro de los cuales se ejerce autoridad, se organiza la vida política de la población y se administra la justicia.

En los hechos, de estos diez años, para destacar nada más tres. Un 60% de los municipios de Oaxaca, eligió el sistema de elección de autoridades por usos y costumbres. Ahí hay una experiencia rica, con altibajos, con bemoles, con problemas, infiltraciones de partidos, sin embargo existe un sistema en funcionamiento que modifica la dinámica electoral y acerca de alguna manera, los resultados de las elecciones municipales a las dinámicas propias de los pueblos indígenas, de la democracia indígena, digámoslo así. De tal manera que hay mayor facilidad para que las autoridades propias, las que se derivan de la dinámica de los cargos, de la fiesta, de

las solidaridades sean finalmente las autoridades municipales; con una menor interferencia de la dinámica de los partidos, de los costos campaña, de las ofertas y de toda la corrupción que aloja todavía nuestra democracia occidental, cristiana y bancaria.

El otro caso es Bolivia. Inmediatamente después de la adopción de la reforma constitucional y la Ley de Participación Popular, un 30% de los concejales electos en todo el país, son indígenas en Bolivia. Subieron de un 5 a un 30% en un acto electoral. Y hay varios municipios con mayorías de concejales indígenas. También es importante esta referencia y, sobre todo, el hecho de que la forma de descentralización vía participación popular que escogió el gobierno de Sánchez de Lozada, revaloriza el municipio desde el punto de vista político, es decir lo hace apetecible. Es mucho más apetecible ser concejal de un pequeño municipio rural, porque ahora tienen recursos y manejan recursos directos, que echarse a tratar de ganar en el enorme mar de 17 ó 20 candidaturas de municipios urbanos: de la Paz, de Cochabamba, de Santa Cruz, ahora hay un poco de dinero para el efecto.

No existe, como en el caso de Oaxaca en México, un candado con respecto a los partidos políticos, es decir una barrera que impida que los partidos políticos corrompan este sistema electoral en la esfera local, y se reproduce la misma dinámica poco creativa, poco participativa y más bien progresivamente excluyente, de los partidos políticos en las elecciones locales.

Los otros casos que considero ejemplares, que son los de dos municipios indígenas en Ecuador, notablemente los de Guamote y Cotacachi. El de Guamote, con 98% de electorado indígena, el de Cotacachi con un 50%, más o menos, son dos experiencias muy interesantes para comparar o examinar.

Diez años después de la invitación a la mesa de trabajo a la que me referí inicialmente, la lectura de los documentos sobre Cotacachi, tanto del Plan, como de los trabajos de algunos alumnos del diplomado de la FLACSO sobre el Municipio de Cotacachi y varias reflexiones sobre Guamote, me han invitado a pensar nuevamente que esa intuición no estaba muy equivocada. El municipio modificado, reformado, democratizado como un espacio en el que la autonomía indígena como marco principal donde el control territorial, el ejercicio de la autoridad, el control y la participación social, el manejo adecuado de los recursos, serían posibles. Es decir, donde un buen número de los derechos, del catálogo de derechos que han impulsado los movimientos indígenas en América Latina, pueden encontrar una posibilidad de realización.

No todos, quizá no es la solución óptima, pero es un espacio, es un espacio preexistente, es un espacio del modelo republicano excluyente que quizá, por su tamaño, quizá porque es más fácil organizar las dinámicas internas, quizá porque permiten organizar mejor la diversidad en su interior, convertir la diversidad al interior del municipio en una promesa y no en un obstáculo, allí existe una posibilidad.

Para ser breve, quiero señalar siete reflexiones y preguntas sobre esta propuesta. Quiero recalcar que sigo pensando que no es la única, pero que está mostrando

una salida importante, en una coyuntura de modernización a paso de vencedores y en medio de una crisis como la que estamos viviendo:

- Que los municipios no son, pero pueden ser, como ha insinuado Auki en su presentación, espacios de planificación del desarrollo. Unidades de planificación del desarrollo, mucho más eficientes que las existentes en el ámbito nacional e incluso que las provinciales. Son unidades de gestión más manejables, donde esta gestión se aparta menos de la realidad de la población, de las dinámicas de la población. Espacios de ejercicio de la autoridad más compartidos, más participativos y espacios más reales de ejercicio del control social.

Esto, a condición de que en el municipio -y si no es el municipio, cuando sea la entidad territorial indígena podríamos pensar en lo mismo- o en determinadas parroquias fortalecidas como microunidades más chicas que un municipio, existan límites geográficos y demográficos consistentes. Por ejemplo, veo que en Cotacachi donde existe un extremo tropical que se diluye de la unidad sociodemográfica de Cotacachi, y que sería necesario constatar lo que ocurre en los extremos de Vacas Galindo y García Moreno. O como en el caso de Guamote, donde hay comunidades que corresponden a esa dinámica de Guamote, como la Trata de Salarón, por ejemplo, o algunas que están más hacia Alausí, hacia Pangor, que se quedan fuera del municipio, y son parte de esa dinámica, pero que no están dentro de los límites municipales.
- Así como existe una frontera geográfica y otra demográfica, hallamos también una cultural, que no se constituye necesariamente desde el punto de vista étnico sino interétnico y marca un contorno determinado. ¿Cuál es la frontera cultural entre Otavalo y Cotacachi? ¿Hay ahí más bien una especie de continuidad cultural? Y, ¿hay una frontera más administrativa? O, ¿ya se ha convertido en una frontera cultural muy ligera? Pero existen dinámicas entre Otavalo y Cotacachi, sería interesante observar qué ocurre con estos municipios cuando interactúan. Existen también conceptos desde lo ambiental, geográfico, espacial de cuenca hidrográfica o de conjunto de bienes complementarios de una combinación adecuada de recursos naturales. Desde el punto de vista económico, básicamente dentro de este sistema de dinámicas de mercado, desde el punto de vista de las interacciones políticas de los actores. Finalmente existen también dinámicas históricas y todo este conjunto de factores deberían marcar, enmarcar o constituir -como en varias diapositivas puestas una sobre otra- el espacio organizado como una entidad de ejercicio de la autonomía del poder local, llámese municipio, entidad territorial, parroquia indígena o lo que fuere.
- Una tercera reflexión sobre las funciones fue ya realizada por Auki, así también por Víctor Sanga. Este nuevo municipio indígena, esta nueva entidad político administrativa, llamémosla indígena o intercultural, ¿hace solo educación, salud, obras públicas, agua y saneamiento? Es decir, ¿se trata de un

Estado en chiquito?, cuando con la modernización y el neoliberalismo el Estado Nacional se deshace de este rol, ¿creamos un Estado de Bienestar en chiquito en el ámbito municipal, para rescatar las mismas funciones que están siendo desechadas por el Estado? o este municipio o entidad que posibilita el ejercicio de los derechos locales, ¿tiene que descubrir otras funciones, o las está descubriendo, como lo veo en cierta medida en el caso de Cotacachi?

Allí se registra esta situación en menor medida que en Guamote, porque allí se da un rezago de inversión pública muy grande y el Municipio está dedicado básicamente a las obras públicas; pero se verifica un quehacer orientado a la construcción de la cultura y del diálogo intercultural entre estas pequeñas unidades, cosa que los municipios no han pasado de auspiciar, en Quito una emisora y algunos conciertos, y en Guayaquil ahora, el Malecón, entre otros aspectos.

¿Existe la posibilidad de pensar en una función productiva del municipio, organizadora de la producción o que fomenta de la producción? En Bolivia se habla acerca del 'municipio productivo', del municipio que resuelve los problemas del crédito, la asistencia técnica, un municipio de desarrollo que genera microempresas, que auspicia. No que reemplaza, no un municipio empresa, pero sí un municipio promotor, con roles en la producción. ¿El municipio podrá hacer algo, desarrollar alguna iniciativa -el municipio indígena- para reemplazar al Banco de Fomento que es una institución que se muere, al fomento productivo, a la asistencia técnica, etc.? Estas son algunas de las preguntas que quería formular para el municipio.

- No deseo proponer más reflexiones sino dejar planteado el tema para los pensadores de FLACSO. El municipio indígena como modelo -no me refiero al tema como la única solución- visto en este inexorable proceso de modernización y de ajuste, lo que queremos salvar del Estado que se va o que ya está muerto, lo que queremos salvar como herencia de lo que nos gustó del Estado, y que nos falló también, pero que dejó algunas cosas, ¿lo podrá recuperar el municipio? ¿Se podrá recuperar en el ámbito municipal? Esa dinámica de un Estado solidario, de un Estado redistribuidor, de un Estado con ese tipo de obligaciones, ¿hasta qué punto, dónde, de qué manera podemos ir hacia eso?

Tomando una insinuación, una sugerencia introductoria de Auki -vía que me parece muy precisa- ¿es la vía democrática, la de la lucha indígena?, ¿es esta la vía que se perdió en enero?, ¿qué se perdió de vista en enero?, ¿es esta la vía que se debe retomar en mayo?, en caso de que hubiere elecciones municipales y de juntas parroquiales, en las que el 70% de la sierra tienen mayorías de electores indígenas. ¿Es esta la vía que se podría retomar? Claro que ello no resuelve el problema de los sindicatos de las empresas públicas; esta vía no resuelve probablemente los problemas de tributación de los comerciantes minoristas. Quizás resuelva problemas como los

de la 'Cemento Chimborazo', no aquellos de toda esa coalición que actuó entre julio del año pasado y enero de éste. Pero sí puede ser un horizonte de salida para el tema indígena.

¿Qué hay en el fondo de estos municipios? No conozco con detenimiento el proceso de Cotacachi, conozco el de Guamote desde su arranque. En el de Guamote hay 20 años de fortalecimiento de las comunidades de base entre la Iglesia, el Partido Comunista, el MPD, las ONG, la FEI, el *Jatun Ayllu* cabildo, hay 20 años de historia de refuerzo de las células que constituyen esta unidad en general. De un fortalecimiento, de una recuperación de la dignidad, el respeto en el ámbito comunitario, y por eso su Parlamento es la unión de lo que creo son 114 presidentes de los cabildos, de las comunas de Guamote, que subordinan al gobierno municipal y subordinan al comité de desarrollo que son toda esta serie de organizaciones de segundo y tercer grados, ONG, misiones, etc., que han florecido alrededor de los proyectos de desarrollo. Pero la autoridad es el producto de 20 años, entre el 70 y el 90, de fortalecimiento en ese sentido.

Por último, los estudiantes del diplomado de asuntos indígenas de FLACSO me dieron el gusto, en este último período, al desarrollar el ejercicio de pensar la autonomía y circunscripción territorial, en las esferas del pueblo, de la parroquia, del municipio, de nacionalidad indígena y de comunidad. Hay mucha riqueza, mucha posibilidad de pensar eso. Se lo hizo con bastante seriedad, como un ejercicio de clase. Hay muchas posibilidades, y hay varios, por lo menos la mitad de los 20 estudiantes del diplomado, que escribieron su monografía final del curso como una aplicación ideal del modelo, del modelo de municipio, de la parroquia, del modelo de la comunidad como entidad autónoma, etc. que considero marcan un camino todavía por desbrozar, pero un contenedor real, la búsqueda de un organizador espacial, político y simbólico de las reivindicaciones indígenas. Y por eso creo que el caso de Cotacachi es tan ejemplar y es de tan alta responsabilidad para su alcalde y para su pueblo, lo mismo que el caso de Guamote.