

Un enfoque de los derechos indígenas a comienzos del siglo XXI:
Normas internacionales, movimientos sociales y reclamos de ciudadanía

THEODORE MACDONALD

Introducción

Cuenta la historia que el 16 de noviembre de 1532, durante la cena, Fray Vicente de Valverde, capellán de Francisco de Pizarro, explicó a un representante del inca Atahualpa por qué debían rendir tributo a Dios a través del rey Carlos IV de España. El vocero inca respondió con una serie de razonamientos lógicos, que invitaban a un intercambio de ideas. En cambio, los españoles presentes se pusieron de pie de un salto, atacaron a sus anfitriones y les robaron oro y plata. Desde entonces, sostiene el filósofo mexicano Enrique Dussel, la posibilidad de que exista un verdadero discurso común multiétnico en América Latina ha quedado para siempre empantanada en la asimetría¹.

Empantanada, sí, pero, quizá, no para siempre. Desde fines de la década de los ochenta hasta la actualidad, los líderes indígenas latinoamericanos —y, en especial, los de la región andina, donde se cerró el diálogo en el siglo XVI— hablan como Jurgen Habermas cuando sostiene que “[...] *la participación política y la comunicación [...] no garantizan el librarse de apremios externos, pero sí la posibilidad de participar en una práctica común, por medio de la cual los ciudadanos puedan llegar a ser lo que desean: miembros políticamente responsables de una comunidad libre e igualitaria*”².

Este salto de cinco siglos nos trae algunos de los dilemas y las aspiraciones más apremiantes de la política y de la aplicación de los derechos humanos para los pueblos indígenas latinoamericanos. Si bien los pueblos originarios de América Latina siguen padeciendo violaciones de sus derechos humanos y siguen marginados al no cumplirse las obligaciones debidas para el respeto de sus derechos, las respuestas y quienes deben brindarlas han cambiado bastante. Los defensores externos, desde Fray Bartolomé de las Casas hasta Amnistía Internacional, serían, y siguen siendo, bienvenidos. No obstante, los pueblos indígenas ahora hablan por sí mismos con mayor frecuencia. Esta voz ya no grita

simplemente: “¡Abajo!”. Los pueblos indígenas tampoco proyectan sus reclamos o exigencias únicamente a través de revueltas armadas espectaculares pero, en última instancia, infructuosas. Aunque a veces codificados en complejas metáforas localistas, los mensajes suelen ser específicos, y los mensajeros transitan por vías nuevas y formales de los derechos humanos, hasta llegar a lugares como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Mundial y las Naciones Unidas, cada uno de los cuales se encuentra redactando borradores de políticas o declaraciones sobre derechos indígenas.

En este nuevo contexto, los pueblos indígenas y, en especial, sus organizaciones, ya no expresan sus demandas solamente para *acabar* con los asesinatos, *abstenerse* de expropiarles tierras y recursos naturales, *poner fin* a la reubicación forzosa y *terminar* con la denigración cultural. Si bien persisten las denuncias públicas proscriptivas y las violaciones de que son víctimas los individuos y los pueblos indígenas, existen también nuevas exigencias para que los foráneos a las comunidades indígenas respeten las obligaciones que permiten a esos pueblos indígenas tener poder y voz por medio de representantes que defiendan sus derechos imprescriptibles y sus exigencias. Entre sus principales reclamos figura el de una ciudadanía eficaz e incluyente, con dignidad y sin pérdida de la identidad. Actualmente, los pueblos indígenas buscan el poder y la posición que necesitan para entablar relaciones con el Estado, en lugar de limitarse a rechazar las violaciones que este tolera, o comete. Al mismo tiempo, los nuevos tratados internacionales y comisiones formales apoyan y destacan las obligaciones del Estado en relación con el goce de los derechos participativos³.

El presente trabajo se centra en algunos obstáculos que impiden avanzar hacia [la consecución de](#) las garantías necesarias para el goce de los derechos imprescriptibles de la ciudadanía⁴. Primero se analizan a través de una breve reseña de la historia y el tema de los derechos humanos en Latinoamérica, y luego se los coloca en contexto a través de un caso único, pero aun así representativo de Ecuador⁵.

Los derechos imprescriptibles o “positivos” configuran lo que el Estado *debería* hacer. En muchos casos, para su cumplimiento, ya sea inmediato o progresivo, es necesaria la revisión del reparto de los recursos, económicos o de otra categoría. Las obligaciones son costosas cualesquiera fueran las circunstancias. En los países en vías de desarrollo, incluso en aquellos cuyos gobernantes han expresado buenas intenciones, las autoridades sostienen — aunque no sin cuestionamientos— que los costos son prohibitivos.

Dado que obligan a los Estados a tomar decisiones políticas, los derechos imprescriptibles siempre se relacionan con la política de partidos, o al menos se los acusa de ello. Por eso se suele poner en tela de juicio la autoridad moral de sus defensores. Los derechos de los indígenas —en particular los relacionados con la consulta y el consenso en relación con los proyectos de desarrollo o, en un sentido más amplio, con la autodeterminación— constituyen una amenaza aun mayor para el statu quo. Quienes fueron actores políticos marginales pasan a ocupar espacios en la escena política nacional y, de esta manera, se convierten en voceros para las decisiones nacionales sobre el desarrollo, más que en objeto de los resultados. Por consiguiente, los argumentos a favor de los derechos de los indígenas, en especial los relacionados con los derechos grupales (y, por ende, para algunos, situaciones en las que si unos ganan, otros necesariamente pierden), no gozan del apoyo universal que sí tiene, por ejemplo, el derecho a la vida. Obviamente, los gobiernos, que antes decidían a favor o en contra de los grupos indígenas, se sienten amenazados pero, incluso las principales organizaciones de derechos humanos se manejan con cautela en este complejo y, por lo general, mal comprendido contexto cultural⁶.

Los derechos de los pueblos indígenas también constituyen un desafío para los defensores de los derechos humanos, además de para los académicos pues, en su mayoría, tanto los unos como los otros sugieren ahora que, en lugar de procurar derechos colectivos exclusivos y únicos, o “derechos del pueblo”, los grupos pueden lograr sus objetivos a través de un enfoque liberal de los derechos humanos⁷; sin embargo, los derechos de los pueblos indígenas se citan como excepciones⁸. Kymlicka ha reconsiderado el debate colectivista/liberal y aboga con elocuencia por los “derechos diferenciados” a favor de grupos como los pueblos indígenas que, no por elección sino por geografía histórica, se han visto reducidos a [ser](#) minorías demográficas o políticas dentro de los Estados⁹. Los tratados internacionales —en particular la trascendental Convención N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo¹⁰ (Convención OIT N° 169)— actualmente apoyan estos argumentos legales y filosóficos, valiéndose de las normas internacionales sobre derechos humanos.

Reclamos de ciudadanía

Los derechos de ciudadanía se han convertido en uno de los principales objetivos de las organizaciones indígenas. Si bien los pueblos indígenas continúan sufriendo desproporcionadas amenazas a su vida, sus propiedades y sus medios de sustento, sus organizaciones reconocen que un enfoque exclusivamente defensivo de la protección de los derechos civiles y políticos opaca la representación de los movimientos indígenas, en general, y resta atención a los reclamos de ciudadanía, más sutiles pero igualmente importantes. A modo de ilustración, el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) declara que: “*Todos los pueblos tienen derecho a la autodeterminación*”¹¹. Sin embargo, existen diferencias visibles y significativas entre *abstenerse* de colocar obstáculos civiles y políticos en el camino de la autodeterminación y *permitir* la autodeterminación económica y social. Para permitirla, es necesario un grado alto de colaboración y una comunicación eficiente entre el Estado y los pueblos indígenas.

Los reclamos de inclusión cívica y política en la toma de decisiones traen consigo, por su misma sofisticación, una nueva serie de problemas prácticos. Si bien el hecho de proporcionar espacios para el diálogo, la democracia deliberativa y el intercambio de ideas no crea una situación adversa para los voceros indígenas, Dussel sugiere que es casi imposible que haya un diálogo genuino. Sostiene que los pueblos indígenas reflejan el “*lado oscuro de la modernidad*”: la voz irracional que *excluyó* asimétricamente al Otro de toda racionalidad y, al hacerlo, anuló la posibilidad de que hubiera una “*comunidad de debate*” en la que todos los participantes fueran respetados como iguales¹². Habermas, que inspiró gran parte de este debate, reconoce la existencia de muchas dificultades prácticas¹³, igual que otros estudiosos de la democracia deliberativa. No obstante, para los líderes indígenas, la negociación en un marco de asimetría estructural define muchos de los retos que enfrenta la aplicación de los derechos humanos indígenas en el siglo XXI, y seguirá ocupando un lugar preponderante entre los temas a debatir, al margen de las dificultades y las “*patologías de la deliberación*”¹⁴. Además, los reclamos abiertos y proactivos de los indígenas constituyen claros desafíos para los regímenes autoritarios o para la simple democracia electoral y, por consiguiente, estos hacen las veces de líderes para gran parte de la ciudadanía latinoamericana¹⁵.

Más allá de los claros obstáculos que presenta la asimetría estructural para la participación genuina y el diálogo claro, hay otros desafíos que son lingüísticos, políticos, o están relacionados con la experiencia. Muchos líderes indígenas preguntan cómo se hace para

ocupar un espacio nuevo una vez abierta la puerta al diálogo. Esta clase de preguntas refleja, según ellos, inexperiencia y necesidad de capacitación, más que una incapacidad inherente o la imposibilidad de enfrentar el intercambio de ideas. Por otra parte, y en especial para las organizaciones indígenas, la representación constituye un reto constante. En la teoría y la práctica, una representación genuina se construye a partir del consentimiento informado y de la capacidad de alcanzar puntos de consenso entre una variedad de inquietudes y necesidades posiblemente conflictivas¹⁶. Sin embargo, los debates que giran en torno a los derechos de la ciudadanía por lo general son promovidas por las organizaciones indígenas, y a menudo a través de foros nacionales e internacionales. Ni los argumentos ni los contextos reflejan necesariamente las prioridades más locales de las muchas comunidades rurales representadas por esas organizaciones. Por lo tanto, a los líderes se les suele desafiar a que demuestren que los reclamos que expresan verdaderamente representan los de las comunidades, dado que cualquier indicio de desacuerdo se usará para menoscabar la legitimidad de los dirigentes indígenas. Sin embargo, tales acusaciones eluden lo obvio: siempre habrá —y así debe ser— cuestionamientos a los representantes. El “diálogo horizontal” local sirve para reconocer los problemas locales y responder a ellos. Este toma y daca —un sistema local de frenos y contrapesos— es un aspecto permanente, normal y saludable de cualquier democracia participativa. A pesar de los retos externos que se plantean a la representación, la participación y el discurso son ya aspectos de la mayoría de las organizaciones indígenas bien establecidas, y las organizaciones sirven de modelo a las relaciones entre los representantes y sus representados.

Cambios en la modalidad de trabajo por los derechos humanos en América Latina

La protección y el cumplimiento de derechos específicos de los indígenas son relativamente recientes. En gran medida, el movimiento latinoamericano por los derechos humanos emergió desde el Cono Sur durante las décadas de los setenta y los ochenta. De manera destacada, y grotesca —debido a su modalidad y dimensión—, las violaciones sistemáticas de los derechos civiles y políticos —arresto arbitrario, falta del proceso debido y violación del derecho a la vida—, en Chile y la República Argentina, dominaron el trabajo por los derechos humanos durante gran parte de ese período. Estos crímenes provocaron intensas

reacciones nacionales e internacionales y, en gran medida, proporcionaron las imágenes, establecieron el marco e inspiraron a muchos individuos informados y activos que actuaron en defensa de los derechos humanos. La intensidad de los sentimientos de esa época se ven ilustrados en la actualidad, en el gobierno y la ciudadanía de la Argentina, [los que](#) se resisten a dejar desaparecer a los “desaparecidos”¹⁷.

Los crímenes cometidos en el Cono Sur fueron claras y “clásicas” violaciones de los derechos civiles y políticos por parte de los gobiernos, que eran también dictaduras militares. Por consiguiente, quienes defendían esos derechos expresaban su oposición a un régimen o “gobierno” monolítico. Para esa defensa, no había gran necesidad de un análisis institucional complejo o cargado de matices; por ende, los grupos de solidaridad equivalían a las organizaciones de derechos humanos. Los paralelos continuaron hasta principios de los ochenta, cuando la atención en el tema de los derechos humanos pasó a concentrarse en América Central, más específicamente en El Salvador y Guatemala. La excepción era Nicaragua, con sus claros reclamos por los derechos de los indígenas, tal como se percibía en la acritud que rodeaba los debates nacionales e internacionales por la soberanía nicaragüense y los derechos de los indígenas miskitos¹⁸.

En las décadas de los ochenta y noventa, con el resurgimiento de las democracias electorales, el sentimiento público de vergüenza provocó una “catarata” de derechos, cuando muchos países latinoamericanos se apresuraron a ratificar pactos internacionales y a incorporar esas protecciones a sus códigos nacionales¹⁹. Sin embargo, esa catarata se derramó principalmente sobre una cantidad de violaciones de los derechos civiles y políticos cometidas, en su mayoría, contra latinoamericanos no indígenas.

Las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas —pérdida de la vida, arresto arbitrario, reubicación forzosa— eran muchas, especialmente en Chile, Perú y Guatemala. Sin embargo, pasaron varios años hasta que se difundieron ampliamente los relatos de atrocidades rurales a gran escala perpetradas en Guatemala²⁰. Aún hoy, pocos son conscientes de las masacres y desapariciones a gran escala de los indígenas mapuches de Chile, que vivían cerca de Temuco, que precedieron, por más de una semana, al violento derrocamiento del presidente Salvador Allende por los militares, el 11 de setiembre de 1973, y la posterior matanza de ciudadanos en la capital, Santiago. Los derechos específicos a la tierra, a los recursos naturales, a la educación y la ciudadanía de los indígenas llamaban menos la

atención, y solamente un puñado de grupos nacionales e internacionales de derechos humanos se preocupaba por ellos²¹.

Los pueblos indígenas, casi siempre por cuenta propia, generaron casi toda la atención y gran parte de la información sobre la salvaguardia de sus derechos humanos y las obligaciones intrínsecas. Paralelamente a los publicitados y violentos atropellos de los derechos regionales y, más tarde, la creciente concienciación internacional de su efecto desproporcionadamente intenso sobre los pueblos indígenas, las organizaciones indígenas auténticas, tanto comunitarias como intercomunitarias, de países como Ecuador, Colombia, Bolivia y Perú, progresivamente fueron abandonando la pasividad y asumiendo un papel activo. Las organizaciones comenzaron a levantar la voz contra las atroces violaciones y, lo que no fue menos importante, atrajeron la atención hacia la cada vez más difundida tendencia discriminatoria, en lo social y en lo económico, que acrecentaba el despojo y la marginalización de los pueblos indígenas. La atención internacional y el consiguiente desarrollo de normas relativas a los derechos humanos indígenas aumentó con la creación, en 1982, del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su Consejo Económico y Social²².

Las Organizaciones indígenas

El 19 de febrero de 2004, en un extenso artículo sobre los movimientos indígenas en los países andinos, *The Economist* se preguntaba si este “*despertar político*” constituía “*una amenaza o un impulso para la democracia*”²³. Tales preguntas difícilmente habrían sido noticia una década atrás. Esa atención refleja el abandono del imaginario romántico a favor de una mayor concienciación del crecimiento y el poder del movimiento de los pueblos indígenas.

La presente clase de artículo permite apenas una sucinta reseña del movimiento, descrito en detalle en otros trabajos²⁴. En resumen, comenzando principalmente en la década de los setenta, creciendo rápidamente en los años ochenta y extendiéndose en la actualidad por todo el hemisferio, los pueblos indígenas se han organizado a nivel local, regional, nacional e internacional. Dejaron de ser apenas una categoría de víctimas marginales y ahora constituyen una fuerza política representativa a la que hay que atender. Los reclamos del

movimiento se han visto acompañados y apoyados por importantes avances en las normas nacionales e internacionales sobre derechos humanos indígenas²⁵.

A fines de la década de los noventa, al expresar inquietudes similares respecto de la condición y el papel de la sociedad civil, muchos ciudadanos latinoamericanos no indígenas reconocían el ejercicio deficiente de la democracia electoral y exigían mayor amplitud en las prácticas discursivas y participativas. De este modo, los pueblos indígenas pasaron a defender abierta y visiblemente el cambio político, tal como se reflejó en su papel y la influencia en la redacción de las reformas constitucionales en Bolivia, en la nueva constitución de Colombia de 1991, y en la de Ecuador en 1998²⁶.

La conjunción de las cuestiones sobre derechos indígenas y los nuevos reclamos nacionales de mayor grado de participación en las aún frágiles democracias latinoamericanas aparentemente refleja los sentimientos que llevaban a la ratificación de las convenciones de derechos humanos en Europa. Según lo demuestra Moravcsik, los primeros países que ratificaron los pactos sobre derechos humanos no fueron las democracias estables y liberales de Europa, sino las más nuevas e inestables²⁷. Según la lógica y los sentimientos de esos países europeos, el reconocimiento formal de los tratados sobre derechos humanos dificultaría el retorno de aquellas democracias frágiles a regímenes autoritarios.

Un planteo similar se puede aplicar a los derechos económicos y sociales en América Latina durante los años noventa, lo cual se ve reflejado en la ratificación de la Convención N° 169 de la OIT. Para julio de 2003, doce de los diecisiete países que habían ratificado el tratado eran latinoamericanos²⁸. Con las posibles excepciones de México (1990), Costa Rica (1993) y Dominica (2002), todos parecen seguir el modelo europeo: Colombia (1991), Bolivia (1991), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), la República Argentina (2000), Venezuela (2000) y Brasil (2003). Las fechas de ratificación reflejan la frustración reinante por las economías injustas y los gobiernos corruptos, la que iba acompañada con la tendencia hemisférica de migrar de dictaduras militares a democracias electorales, y que produjo la catarata de derechos antes mencionados. Parece ser que en cada uno de esos países había importantes sectores sociales ansiosos por demostrar pública, nacional e internacionalmente, no solamente que protegían los derechos civiles y políticos básicos sino que, además, apoyaban la clase de democracia participativa que más visiblemente excluía a los pueblos indígenas y que mandaba la Convención N° 169 de la OIT. En suma, el espíritu general de los derechos recién acordados a los pueblos indígenas

reflejaba también los deseos de amplios sectores de la clase media. Sin embargo, existe una gran diferencia entre la ratificación de las convenciones de derechos humanos y, como se mencionó, algunas de las implicaciones prácticas de las políticas que deben aplicarse a continuación²⁹. No resulta sorprendente, entonces, la lentitud frustrante de los movimientos para desarrollar los medios prácticos [para] tendientes a implementar una legislación nacional orientada a cumplir con las obligaciones contraídas.

Los conflictos por los recursos naturales como metáfora y estímulo para los derechos indígenas

La implementación de los derechos de la ciudadanía no es solamente cuestión de legislar y luego aplicar las leyes, sino también de debatir y negociar su interpretación. El diálogo, a su vez, no se trata solamente de sentarse y llegar a un acuerdo final. Las organizaciones indígenas suelen utilizar el diálogo para crear un espacio público para sí mismas y para encarar temas importantes de su comunidad, no para buscar una definición inmediata. Quizá las disputas por los recursos naturales ofrezcan los ejemplos más claros de este doble papel del diálogo. Los notorios conflictos actuales en torno a la explotación de recursos naturales internacionales —petróleo, gas, minerales, madera y agua— se han convertido, en parte, en medios públicos para revelar las brechas existentes entre legislación y práctica, y para presionar a los gobiernos por la implementación de las nuevas normas. Esto no implica sugerir que, con alcance local o nacional, las disputas por los recursos naturales sean falsas o que los reclamos no sean legítimos. Al contrario, muchas comunidades indígenas están trabajando con grupos de derechos humanos y desarrollo, para controlar la utilización de recursos y mitigar el daño ambiental resultante³⁰. No obstante, en otro nivel, las organizaciones indígenas han aprovechado estratégicamente las disputas tan públicas por los recursos naturales para catapultarse, en forma legítima y muy eficaz, a debates nacionales de mayor envergadura sobre consulta y participación.

Para muchos observadores externos, la imagen proyectada del “desarrollo” no es más que una imagen negativa, sin ambigüedad alguna, de las comunidades locales compitiendo contra empresas megalíticas en un juego que no pueden ganar. En muchos casos, esta suposición es correcta. Pero las disputas entre comunidades indígenas y compañías

internacionales ofrecen también oportunidades sin precedentes para que las organizaciones indígenas puedan insistir en sus reclamos igualmente legítimos de ciudadanía. Por ejemplo, en el transcurso de los Diálogos sobre Petróleo en Condiciones Ambientales Frágiles, de la Universidad de Harvard (1997-2001) —entre varias compañías petroleras internacionales, ONG ambientales y organizaciones indígenas—, se puso de manifiesto que las quejas principales de cada sector se canalizaban, de una u otra manera, por el gobierno nacional, los ministerios o los organismos estatales. El desarrollo petrolero en sí no era la única —ni siquiera la principal— preocupación de esas organizaciones indígenas que ocupaban el extremo inferior de la escala asimétrica. A los dirigentes les preocupaba igualmente, si no más aun, el modo en que se creaban las políticas de desarrollo y se tomaban las decisiones, y a quiénes incluía el proceso. Sostenían que los verdaderos derechos de la ciudadanía, una vez implementados, permitirían un debate más efectivo de los casos particulares³¹.

Las normas legales internacionales —o, mejor dicho, los *esfuerzos por aplicarlas*— brindan un medio no solamente para garantizar ciertos derechos sino también para definir el ejercicio de la ciudadanía a través del discurso. Los nuevos instrumentos normativos elevan a los pueblos indígenas a la condición de ciudadanos comunes y, a la vez, brindan a muchos de ellos una condición “especial” basada en los derechos de la ciudadanía diferenciados por grupos³². Kymlicka sostiene que tales derechos promueven la igualdad para aquellas minorías que, a diferencia de los inmigrantes, viven en un Estado no creado por ellas³³; por consiguiente, *“si no fuera por estos derechos diferenciados por grupos, los integrantes de las culturas minoritarias no tendrían la misma posibilidad de vivir y trabajar en su propio idioma y en su propia cultura que tienen naturalmente quienes pertenecen a las culturas mayoritarias”*³⁴. Los derechos especiales les permiten la inclusión como iguales diferenciados. La Convención N° 169 de la OIT obliga a los Estados a impulsar el desarrollo con consenso y supone la negociación y el diálogo multisectorial sobre las definiciones y los mecanismos para ubicar, diseñar, implementar y monitorear los proyectos de desarrollo que afecten a los pueblos indígenas.

El diálogo, encarado en forma adecuada y mutuamente entendido, sirve también para desmitificar algunos de los conceptos románticos que rodean [a] la “cultura indígena”. El reciente uso y abuso de la palabra “cultura” ha creado una especie de “caja negra” en la que se coloca lo desconocido como si no se lo pudiera conocer³⁵. Otros, incluido el autor, sostienen que el diálogo sostenido y, por medio de él, la progresiva comprensión mutua, son posibles y

pueden permitir que pueblos indígenas, investigadores de derechos humanos, profesionales y funcionarios estatales traspasen las barreras “culturales” y se concentren directamente en debates públicos controlables³⁶. Además, el diálogo proporciona, a los débiles indígenas, foros en los que pueden tratar importantes cuestiones de identidad que se plantean en Estados multiétnicos, y también un medio de proteger y beneficiarse económicamente con el manejo de sus tierras y sus recursos³⁷. Los nuevos instrumentos jurídicos económicos y sociales internacionales ofrecen las herramientas básicas con las cuales las organizaciones indígenas y los representantes de los Estados pueden impulsar el diálogo y modelar conjuntamente reglas claras para contextualizar e implementar los derechos.

Estos nuevos roles recaen, en su mayoría, sobre las organizaciones indígenas. Tal como se ha mencionado, suele haber una brecha entre los objetivos nacionales e internacionales de las organizaciones indígenas y las comunidades a las que representan, como sucede con cualquier representante sin mandato, es decir, la mayoría de ellos. No obstante, a diferencia de muchos otros representantes legítimos, las organizaciones indígenas suelen ver su legitimidad cuestionada por parte de sus adversarios no indígenas. La dirigencia política, por lo tanto, debe demostrar que está cumpliendo con la doble carga representativa normal: debe escuchar y responder a las necesidades locales de la comunidad y, a la vez, tratar de llevar otras cuestiones a oídos de actores e instituciones nacionales e internacionales. Por lo tanto, si las organizaciones desean mantener varias coincidencias discursivas genuinas que se necesitan para lograr una representación reconocida, los diálogos horizontales deben acompañar el debate vertical con los funcionarios del Estado, además del diálogo con las comunidades locales. Esta doble tensión —la necesidad de ser oídos y la obligación de escuchar— se percibe claramente en Ecuador, y es representativa de muchos otros países latinoamericanos.

Ecuador: un estudio de los derechos de la ciudadanía

Ecuador es, sin duda, el ejemplo más visible y avanzado del desarrollo de los derechos humanos indígenas y de sus problemas actuales. En ese país surgieron las primeras organizaciones indígenas étnicamente definidas. Más tarde, se puso de manifiesto el creciente poder y la expresión de los pueblos indígenas a través de los levantamientos ampliamente

difundidos por los medios: en junio de 1990, dieron a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) protagonismo nacional; en enero de 2000, precipitaron la caída del presidente Jamil Mahuad; en febrero de 2001, las organizaciones volvieron a levantarse contra la política nacional; a fines de 2002, los candidatos indígenas ganaron gran cantidad de elecciones locales y, más recientemente, a comienzos de 2003, varios dirigentes indígenas destacados alcanzaron puestos de nivel ministerial (fueron separados de sus cargos unos seis meses más tarde). Al mismo tiempo, en la región amazónica, la inquietud por el impacto ambiental y social del desarrollo petrolero en tierras indígenas ha atraído gran interés internacional y planteado desafíos legales³⁸.

Los levantamientos de la década pasada podrían ser ejemplos —y lo han sido— del movimiento indígena en sus formas más virulentas y caprichosas. Se los ha descrito como manifestaciones masivas que alteran el orden público, más que como demostraciones de interés por los derechos humanos. Estas definiciones enmascaran o, mejor dicho, restan importancia a la evolución política no violenta que se inició en los años sesenta³⁹.

Igual que la mayoría de los movimientos sociales exitosos, las organizaciones indígenas ecuatorianas comenzaron en un nivel local y se difundieron ampliamente debido a que el movimiento respondía a cuestiones que eran compartidas por las comunidades. La forma en que el movimiento se organizó tuvo su origen en la región amazónica cuando, en la década de los sesenta, los primeros colonos andinos comenzaron a llegar a la región en grandes cantidades. Al principio, las comunidades se agrupaban formando grupos de defensa de la tierra, principalmente entre los *shuar* en el sur y, más tarde, entre los *quichuas* en el norte de la región. Estos grupos fueron conformando federaciones étnicas y, más adelante, se unieron en una federación panétnica: la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFEIAE).

En los años ochenta, la postura normalmente defensiva de la CONFEIAE cambió de manera notable, al incluir reclamos por el reconocimiento y la demarcación de territorios, áreas que tradicionalmente habían ocupado y aprovechado los indígenas. Este cambio por los reclamos territoriales significó un avance gigantesco en las relaciones indígenas con el Estado porque trató de modificar los conceptos básicos de los derechos a la tierra, en lugar de limitarse a proteger sus fronteras. Al redefinir sus reclamos por la tierra como derechos por definir y negociar conjuntamente, los debates indígenas constituyeron un medio para ingresar a la escena política sin perder la identidad. Esta afirmación de independencia sobre la

tendencia del corporativismo estatal a fomentar la integración cultural logró retener, e incluso fortalecer, la identidad indígena bien diferenciada y sus reclamos, a la vez que creó el espacio político para expresarlos.

En 1990, el primer “Levantamiento General” indígena colocó los reclamos de ciudadanía en el centro de la escena. Además, sacó del Amazonas las estrategias políticas indígenas ampliamente organizadas y las fusionó con lo que hasta entonces habían sido reacciones individuales, e infructuosas, de la comunidad andina ante las disputas locales. Después del Levantamiento de 1990, la CONAIE, aunque fundada en los años ochenta, surgió como la más prominente en el nivel nacional. Durante toda la década de los 90, los líderes indígenas lucharon por insertarse en el Estado y aumentar la visibilidad nacional de la CONAIE mientras se esforzaban por mantener la representación y legitimidad obtenidas de las comunidades auténticas.

Entre los principales reclamos del Levantamiento de 1990, estaba el reconocimiento formal de Ecuador como “Estado multicultural y multiétnico” y el respeto por la tenencia comunal de la tierra. A mediados de marzo de 1992, la Organización Amazónica de Pueblos Indígenas de Pastaza (OPIP) agregó dramatismo a la cuestión de los derechos sobre la tierra por medio de una marcha de seis días desde una pequeña ciudad regional, Puyo, hasta Quito. Esta “Marcha Indígena por la Vida”, que reclamaba el reconocimiento gubernamental de los territorios amazónicos panétnicos delimitados durante los años ochenta, conquistó rápidamente la buena disposición nacional, atrajo a la CONAIE y agregó otra cuestión —el respeto por los pueblos indígenas como ecuatorianos— que estimuló aun más el apoyo nacional a los derechos de los aborígenes. Todas estas acciones elevaron moralmente al movimiento indígena y lograron considerable apoyo político y cívico.

Posteriormente y en forma progresiva, la CONAIE fue apartándose de un enfoque que se concentraba solamente en cuestiones aisladas, en acciones de corto plazo y en problemas exclusivamente “indígenas”. Los dirigentes sostenían que los reclamos por causas aisladas habían distinguido *demasiado* a los pueblos indígenas del resto de la sociedad nacional y por ello promovían una falsa dicotomía entre “pueblos indígenas” y “sociedad nacional”. Los argumentos coinciden con la amplia afirmación teórica de Kymlicka acerca de que “*la clase de libertad e igualdad que más valoran [las minorías nacionales tales como los pueblos indígenas], y la que más provecho puede brindarles, es la libertad y la igualdad dentro de su propia sociedad*”⁴⁰. Para los líderes indígenas de Ecuador, las distinciones étnicas eran, en

efecto, lo que constituía el género que formaba la nación, y no simplemente alguna hebra suelta que pendía de él. De esta manera, los pueblos indígenas se prepararon —en gran medida independientemente de las organizaciones de derechos humanos no indígenas— para redefinir, por medio del debate, las prácticas políticas y económicas que reflejaban y apoyaban lo que definían como un país “plurinacional”, en lugar de limitarse a señalar a los pueblos indígenas como una población diferenciada y, en general, marginada⁴¹.

La CONAIE, al tratar de poner fin a la percepción no indígena de los pueblos indígenas separados de la sociedad nacional, reemplazó la categoría homogeneizadora de “indio” por la de “nacionalidades” diferenciadas. Durante los años ochenta, la palabra “indio” (entendida como “pueblos colonizados”) había denominado una categoría panétnica esencial y unificadora. Al redefinirse a sí mismos (y a todos los demás grupos, [inclusive] incluyendo el de los “mestizos”) como nacionalidades, los pueblos indígenas de Ecuador intentaban institucionalizar la diversidad. El objetivo general era sencillo: *la inclusión como iguales en un estado plurinacional*⁴².

La CONAIE sostenía que solamente cuando los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial reflejaran todas las diferencias nacionales, Ecuador sería verdaderamente un país democrático. El Estado, para la CONAIE, debía convertirse en una comunidad discursiva en la que todas las diferentes nacionalidades hicieran su aporte y crearan una Constitución y sus procedimientos de gobierno⁴³. De esa manera, la democracia realmente sería una participación permanente y abarcadora en las decisiones políticas y administrativas. Estos conceptos constituyen redefiniciones radicales solamente porque no habían formado parte del sistema electoral cuyo funcionamiento —o, más frecuentemente, la falta de él— y corrupción han frustrado a los ecuatorianos y a muchos otros pueblos de América Latina.

En 1996, una nueva Ley de Elecciones permitió el ingreso de nuevos partidos a la arena política. Los pueblos indígenas contribuyeron a establecer el *Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik*, o *Pachacutik*, su nombre común —y más tarde lo adoptaron como propio—. Pachacutik, una palabra quechua que denota la recreación de la Tierra, permitió a los pueblos indígenas poner fin a las alianzas con partidos políticos tradicionales basados en el patrocinio, y crear un organismo político independiente que reflejara, en forma precisa y continua, los intereses indígenas y les diera respuestas⁴⁴.

En los meses que precedieron a la elección de 1998, una Asamblea Constituyente, que incluía a numerosos delegados de Pachacutik y otros representantes indígenas, redactó el

proyecto de la nueva Constitución de Ecuador, que reconocía los derechos de los indígenas y prometía consolidar a Ecuador, a la vez que reconocía la diversidad regional de pueblos, grupos étnicos y culturas. Varios artículos de la Constitución se basaban directamente en la Convención N° 169 de la OIT (ratificada por Ecuador en 1998) y, por ende, declaraban a los pueblos indígenas sujetos de derecho con amplios derechos individuales y colectivos, y destacaban con énfasis la participación indígena en todos los aspectos de políticas y prácticas que les correspondieran⁴⁵.

En las elecciones nacionales de agosto de 1998, Pachacutik obtuvo más escaños en el Congreso, e inicialmente las relaciones entre actores políticos y organizaciones indígenas y el gobierno del presidente Jamil Mahuad fueron bastante buenas. Entre otras cosas, el gobierno accedió a crear tiempo y espacio para un diálogo regular con la CONAIE. Sin embargo, en febrero de 1999, una crisis bancaria y los escándalos posteriores dominaron el discurso político y la vida económica. Los fondos prometidos a las comunidades indígenas ya no estaban disponibles, y el diálogo se estancó. En marzo de 1999, la CONAIE llamó a un levantamiento. Al expresar la frustración pública generalizada por las cuestiones adversas, la CONAIE obtuvo un intenso apoyo popular y logró detener el país pacíficamente. El posterior acuerdo, del 19 de marzo de 1999, entre la CONAIE y el gobierno de Mahuad, estableció un diálogo con los pueblos indígenas y creó, a pedido de la CONAIE, otro diálogo nacional que incluyera otros sectores de la sociedad civil. Pero cuando la situación económica nacional se deterioró más aun, el plan Pachacutik/CONAIE para un proceso participativo de toma de decisiones llegó a su fin, cuando paralelamente, el gobierno cerró las puertas a todo, salvo a un reducido y selecto grupo de antiguos colegas, una medida que la CONAIE interpretó como un abierto rechazo a las mesas de diálogo.

A medida que el “plurinacionalismo” prácticamente desaparecía de la pantalla del gobierno, este se veía reacio o incapaz de aceptar e implementar la política participativa de gobierno y manejo del Estado que el movimiento indígena había apoyado e intentado llevar adelante, en la teoría y la práctica, durante toda la década. La continua marginación de las organizaciones indígenas de todas las decisiones provocó, en parte, una improbable alianza con jóvenes oficiales del Ejército, que apoyaron y acompañaron a la dirigencia de la CONAIE en el levantamiento y posterior golpe de Estado de enero de 2000, que derrocó al presidente Mahuad. Sin embargo, en lugar de aceptar la alianza gobernante tripartita (fuerzas armadas,

movimientos sociales y pueblos indígenas) proclamada por la CONAIE, los militares se limitaron a reemplazar al presidente Mahuad por su vicepresidente, Gustavo Noboa⁴⁶.

En los meses siguientes, la CONAIE cuestionó las políticas económicas neoliberales del presidente Noboa, porque dejaban poco espacio para atender a las necesidades y los pedidos de los indígenas. Al llegar el aniversario del golpe de enero de 2000, la CONAIE llamó a otro levantamiento. Sin embargo, durante ese año el presidente Noboa había modificado hábilmente las fuerzas armadas y advirtió con firmeza que el Ejército y la Policía sofocarían cualquier tipo de alteración del orden civil. No obstante, a fines de enero de 2001, la CONAIE movilizó a indios de todo el país. A diferencia de las movilizaciones anteriores, los pueblos indígenas se toparon con considerable oposición, fuerza y, ocasionalmente, violencia⁴⁷. La respuesta no violenta de los pueblos indígenas a los abusos de sus derechos básicos conquistó un amplio apoyo popular, mientras que la reacción violenta y represiva del gobierno fue muy difundida, circuló internacionalmente y, en general, fue condenada. El 6 de febrero de 2001, el presidente Noboa accedió a reunirse con los dirigentes de la CONAIE, y conjuntamente redactaron y firmaron un acuerdo de 20 puntos, que incluía el diálogo abierto con la CONAIE acerca de la solución de las políticas financieras, sociales, comerciales y monetarias de Ecuador. Con esto, la CONAIE recuperó su condición de líder en el desarrollo de la política nacional y, al incluir a otros sectores de la sociedad civil en los diálogos, indirectamente dio impulso a su propósito de lograr un gobierno “plurinacional”.

Mucho antes de esta rápida sucesión de acontecimientos políticos, y debido a los esfuerzos fallidos del año anterior por llegar a la cumbre del poder nacional, por una parte, y para conservar los objetivos de lograr un gobierno participativo, por la otra, la CONAIE pasó a concentrarse en las asambleas populares comunales de ayuntamiento. Esto hizo que las organizaciones dejaran de ocuparse exclusivamente del Poder Ejecutivo nacional y se concentraran en una amplia participación popular local⁴⁸. Después de las elecciones presidenciales de 2002, las cuestiones de consenso local y nacional volvieron a fusionarse. Cuando Lucio Gutiérrez asumió como presidente de Ecuador, repitió sus promesas electorales de eliminar la infame corrupción reinante en Ecuador y mitigar la altísima pobreza de las zonas rurales. La prensa nacional e internacional destacó la coincidencia y la ironía de que, tres años antes, el entonces coronel del Ejército Gutiérrez hubiera liderado el intento de golpe de Estado de enero de 2000 que derrocó al presidente Jamil Mahuad y tras el cual el coronel Gutiérrez fue dado de baja y encarcelado.

La prensa observó también que el presidente Gutiérrez había obtenido gran parte de su apoyo de los pueblos indígenas de Ecuador⁴⁹. En agosto, los líderes indígenas, tras reconocer que su candidato presidencial, el alcalde Auki Tituaña, aún tenía pocas probabilidades de ser elegido presidente de Ecuador, habían dado suficientes votos a Gutiérrez para permitirle competir, y ganar, en la segunda vuelta de las elecciones de noviembre. Igualmente importante es el hecho de que la CONAIE y Pachacutik hubieran logrado avances importantes en las elecciones anteriores, en noviembre de 2002. Los candidatos indígenas obtuvieron nueve escaños en el Congreso, colocaron a nueve de sus representantes en poderosos consejos provinciales y ocuparon cincuenta y cinco puestos en concejos municipales. El popular Tituaña fue reelecto alcalde de Cotacachi por una amplia mayoría, que incluía a muchos votantes no indígenas.

Lo que más llamó la atención respecto del gobierno de 2003 fue el gabinete del presidente Gutiérrez. Incluía a dos de los más prominentes, respetados y abiertos líderes indígenas de Ecuador, y a los cofundadores de Pachacutik. Nina Pacari, abogada y diputada por la región de Otavalo, fue declarada la primera mujer indígena de Ecuador —y del mundo— en llegar a ministra de Relaciones Exteriores. Con ella, y encabezando el igualmente importante Ministerio de Agricultura, estaba Luis Macas, abogado, uno de los fundadores y ex presidente de la CONAIE, y el primer diputado indígena de Ecuador.

A comienzos de 2004, sin embargo, las políticas del presidente Gutiérrez se habían apartado considerablemente de lo que esperaba la CONAIE⁵⁰. El rencor en las organizaciones indígenas y los desacuerdos con el gabinete se hicieron públicos, y en agosto de 2003, el presidente Gutiérrez separó a sus ministros indígenas de sus cargos. La CONAIE y Pachacutik retiraron entonces su apoyo al gobierno de Gutiérrez y, a mediados de 2004, los partidos y los políticos indígenas permanecían relativamente aislados de las decisiones nacionales, y conservaban apenas diez de los cien escaños en el Congreso. En su apoyo inicial a Gutiérrez, ni la CONAIE ni Pachacutik habían establecido alianzas fuertes con otros partidos fuera del de Gutiérrez, la pequeña y marginal Sociedad Patriótica. Quedaron aislados del toma y daca de la política partidaria. Las relaciones de la CONAIE y el presidente Gutiérrez, que ya venían deteriorándose con rapidez, empeoraron por un intento de asesinato contra el presidente de la CONAIE, Leónidas Iza, el 1° de febrero de 2004⁵¹, que aún hoy está sin resolver.

Estas intrigas y luchas políticas internas resultan más representativas de la política ecuatoriana partidaria que cualquier noble aspiración para lograr una política participativa y comunidades discursivas. Podríamos preguntar qué ocurrió con las metas cívicas de las organizaciones —de lograr participación, inclusión y diálogo—, por las que lucharon las comunidades indígenas durante veinticinco años. Y también, esos ideales, que ahora forman parte de la Constitución ecuatoriana y fueron reforzados por la ratificación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por ese país, ¿quedarían postergados hasta futuras elecciones, cuando los indígenas quizá vuelvan a sentirse frustrados?

Estas preguntas sugieren que el único camino para la participación indígena en la política dominante conduce a la capital y a la escena política nacional. Esto no es así en Ecuador, ni es el caso de los grandes movimientos sociales en ningún lugar. Si bien los medios se concentran en Quito, Pachacutik aún conserva diecinueve de doscientos quince municipios y gobierna cinco provincias de veintidós. Esto no es poco significativo y además, lo que importa ahora no es simplemente la acumulación de espacio, sino el *modo* en que se aprovecha ese espacio, que revela los actuales enfoques indígenas de las obligaciones intrínsecas de los derechos humanos.

Una vez más —y citando a propósito una importante fuente internacional de noticias que por lo general no sigue ni apoya las cuestiones relativas a los derechos humanos de los indígenas latinoamericanos y, por lo tanto, ilustrando la creciente importancia global de los movimientos indígenas y el interés que despiertan—, el artículo publicado por *The Economist* en 2004, citado con anterioridad, señala a la dirigencia local ejemplar y analiza el autogobierno local democrático y participativo que funciona en Cotacachi, una pequeña ciudad ecuatoriana al norte de Quito. El artículo menciona específicamente al alcalde indígena, Auki Tituaña, como “*un economista sensato*”, que ha “*lanzado el ‘presupuesto participativo’, una idea tomada del Partido brasileño de izquierda de los Trabajadores*”⁵². Tituaña ha modificado las prioridades del presupuesto, y también el discurso público, apartándolos de la ciudad cabecera de Santa Ana de Cotacachi, de cuyos 7.000 habitantes, el 90% es mestizo, y los extendió a las zonas rurales predominantemente indias. Combinó esto con una serie de enérgicas medidas contra la corrupción y la malversación de los fondos públicos, de manera que la ciudad no ha perdido. “*Todos los años, rinde cuentas a una asamblea comunal durante tres días. Todo parece funcionar bien: el Sr. Tituaña fue reelegido en el año 2000 con el 80% de los votos (incluso de muchos mestizos). Estas experiencias*

*demuestran que los movimientos indios pueden traer una esperada profundización de la democracia*⁵³.

Es posible que a Auki Tituaña lo hayan impresionado algunos aspectos del Partido de los Trabajadores de Brasil, pero los conceptos que comparte con otros dirigentes, basados en la participación y el consenso, no son de importación reciente. Estos conceptos forman parte de la organización indígena ecuatoriana de unos veinticinco años de antigüedad, y del municipio de Cotacachi, de más de ocho años. Lo que más llama la atención aquí, y en contextos similares, es la profundización sólida y progresiva de ideas simples que llegan a ser prácticas, y principios formalmente reconocidos basados en la participación, la inclusión y el diálogo⁵⁴. A medida que tales derechos se van implementando y formalizando, tal como fueron definidos inicialmente en letra y espíritu, los pueblos indígenas gobiernan partes de Ecuador por medio de una democracia discursiva. Esto no se debe a que el Estado se lo haya permitido, sino a que algunos integrantes de estos pueblos decidieron gozar de sus derechos existentes, por cuenta propia. Más aun, el hecho de que estos gobiernos participativos se estén arraigando con fuerza en los niveles de base sugiere que, una vez que los conceptos y las prácticas participativas de gobierno comiencen a ascender por la escalera política (si esto llega a suceder), será una escalera bien reforzada por ciudadanos experimentados y bien informados. De este modo, la asimetría disminuiría más por desgaste progresivo que por decreto formal.

Conclusión

Los pueblos indígenas de América Latina han llevado adelante el “goce progresivo” de sus derechos sociales, económicos y culturales por medio de los mismos procesos que esperan institucionalizar. Sin embargo, algunos de sus detractores, por ejemplo, funcionarios gubernamentales y ejecutivos de empresas que explotan los recursos naturales, que se reúnen regularmente con los líderes indígenas, se preguntan cuándo dejarán de actuar como obstáculos, exigiendo más reuniones y charlas, y se mostrarán satisfechos con los avances logrados⁵⁵. Estos comentarios están errados respecto del cumplimiento progresivo, dado que ese proceso se relaciona con los derechos de la ciudadanía. No se puede ni debe esperar que termine. Los discursos y debates aseguran un enfoque de la democracia coherente con las

normas sobre los derechos humanos. Si bien lo más probable es que los pueblos indígenas jamás recuperen la riqueza que perdieron después de aquella cena en 1532, ahora reclaman su derecho a participar en los debates políticos y a transformar su carácter. Mientras tanto, quizá puedan compensar algunas pérdidas económicas, pero tal vez lo más importante sea que tendrán una voz activa en la restauración de su dignidad como individuos y como grupo.

¹ Véase Buhler, Ute, *Discursive Democracy in the Age of Globalization and Exclusion?* MS. Trabajo presentado en la 51ª Conferencia sobre Estudios Políticos, 10-12 de abril de 2001, Manchester, Gran Bretaña. 2001; Dussel, Enrique, *The Invention of the Americas* (traducción de Barber, Michael D.), Nueva York, Continuum, 1995; Prescott, William H., *History of the Conquest of Peru*, Nueva York, Modern Library, 1843.

² Véase Habermas, Jürgen, *The Inclusion of Others*, Cambridge, MIT Press, 2000, p. 241. (El énfasis es mío).

³ Véase Anaya, S. James, *Indigenous Peoples and International Law*, Nueva York, Oxford U. Press, 1996; Organización Mundial del Trabajo (OIT), *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention N° 169*, Ginebra/International Centre for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 2000; Melish, Tara, *Protecting Economic, Social, and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual for Presenting Claims*, New Haven, Orville H. Schell Jr., Center for International Human Rights, Yale Law School, 2002.

⁴ Algunos escritores aún sostienen que los derechos incluidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) deben considerarse antes que los mencionados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y otros sugieren que se deberían priorizar igualmente algunas necesidades básicas incluidas en el PIDESC. (Véase Shue, Henry, *Basic Rights*, Princeton, Princeton U. Press, 1996). Este trabajo es posterior a la mayor parte de las investigaciones sobre derechos humanos y, por lo tanto, reconoce que los derechos detallados en cada pacto se superponen e interconectan, y que los diferentes pactos surgieron como tratados independientes por motivos históricos y geopolíticos. Véase Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2ª Edición), Ithaca, Cornell University Press, 2003; Steiner, Henry J. y Alston, Philip, *International Human Rights in Context* (2ª edición), Nueva York, Oxford U. Press; Eide, Asbjorn; Krause, Catarina y Rosas, Allan, *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, Norwell, MA, Kluwer Law International, 2001. No obstante, el carácter imprescriptible de muchos derechos económicos, sociales y culturales, especialmente los relacionados con la ciudadanía, ofrece una útil distinción práctica entre ambos pactos.

⁵ El hecho de concentrarse en la situación actual de los derechos de la ciudadanía no implica sugerir que ya no existan las violaciones históricas y más tradicionales de los derechos civiles y políticos; existen y seguirán existiendo. Sin embargo, al margen de la creciente inquietud por las intervenciones internacionales, los mecanismos destinados a responder a tales violaciones están bien establecidos y distan mucho de ser infalibles. Véase Donnelly, Jack, ob. cit.; Ignatieff, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton, Princeton U. Press, 2001; Power, Samantha, *"A Problem from Hell": America and the Age of Genocide*, Nueva York, Harper Collins, 2002. Por otra parte, los medios y métodos empleados para encarar los derechos humanos imprescriptibles aún están en proceso de definición. La mayoría coincide en que habrá que analizar y enfocar cada caso en particular. Además, tanto los pueblos indígenas como las recientes convenciones sobre derechos humanos destacan que un enfoque de esta naturaleza debe realizarse a través de la deliberación, el intercambio de ideas y las consiguientes negociaciones. Véase Organización Mundial del Trabajo (OIT), *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention N° 169*. Ginebra/ International Centre for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 2000.

⁶ *The Economist*, "Righting Wrongs", 16 de agosto de 2001, un resumen.

⁷ Alston, Philip (editor), *Peoples' Rights*, Nueva York, Oxford U. Press, 2001. (Véase especialmente pp. 277-279); Crawford, James, "The Right of Self-Determination in International Law: Its Development and Future", en Alston, 2001; Kingsbury, Benedict, "Reconciling Five Competing Conceptual Structures of Indigenous Peoples' Claims in International and Comparative Law", en Alston, 2001; Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (2ª Edición), Ithaca, Cornell University Press, 2003.

⁸ Donnelly, ob. cit., pp. 215-217. Véase también Kymlicka, Will, *Multicultural Citizenship*, Nueva York, Oxford U. Press, 1995 y *Politics in the Vernacular*, Nueva York, Oxford U. Press, 2001.

⁹ Kymlicka, ob. cit., 1995, pp. 49-74.

¹⁰ Convención (Nº 169) Relacionada con los Pueblos Indígenas y Tribales de Países Independientes, 27 de junio, 1989, Conferencia Internacional del Trabajo (vigente desde el 5 de setiembre de 1991, [en adelante, Convención OIT Nº 169]). Este documento histórico establece una amplia gama de derechos, pero subraya especialmente la participación directa, el consentimiento informado y el consenso, a diferencia de la característica de su antecesora, la Convención Internacional del Trabajo (Nº 107) Relacionada con la Protección de los Aborígenes y Otras Poblaciones Tribales y Semitribales de Países Independientes, 26 de junio, 1957, que era fomentar la asimilación cultural. Véase *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention Nº 169*, Ginebra/International Centre for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 2000, explicación e interpretación detalladas del objetivo y significado de la Convención OIT Nº 169.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, diciembre 16, 1966, G.A. Res. 2200 (XXI), artículo 1(1), 999 UNTS 171 (vigente desde el 23 de marzo de 1976), y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, diciembre 16, 1966. G.A. Res. 2200 (XXI), artículo 1(1), 993 UNTS 3 (vigente desde el 3 de enero de 1976).

¹² Buhler, ob. cit., p. 2.

¹³ Véase Habermas, Jurgen, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, 2001, y Outwaite, William, *Jurgen Habermas: A Critical Introduction*, Stanford, Stanford U. Press, 1994, p. 13. Se han escrito volúmenes sobre el análisis crítico de la democracia deliberativa. Véase Elster, Jan, *Deliberative Democracy*, Cambridge U. Press, 1998, y Stokes, Susan, "Pathologies of Deliberation", en Elster, ob. cit.

¹⁴ Véase Stokes, ob. cit.

¹⁵ El comunicado de prensa (21 de abril de 2004) acerca del reciente informe del PNUD, *Democracia en América Latina*, cita las palabras de su autor principal, Caputo, Dante: "No hay desasosiego respecto de la democracia, pero sí lo hay dentro de ella. Para superarlo hace falta... Libertad para debatir las cuestiones que provocan inquietud, y que algunos preferirían esconder... libertad para saber por qué un sistema que es prácticamente sinónimo de igualdad coexiste con el nivel de desigualdad más alto del mundo". En resumen, existe un amplio reclamo popular por la clase de consulta y deliberación informada que articulan con mayor claridad algunas organizaciones indígenas.

¹⁶ Habermas, ob. cit., 2001, p. 151, ofrece una breve definición de la participación. "Los derechos de participación política tienen relación con la institucionalización legal de una opinión pública y con la formación de voluntades que conducen a las decisiones sobre políticas y leyes".

¹⁷ *NY Times*, "History Reappears in Argentina", Editorial, 27 de marzo de 2004.

¹⁸ Véase Macdonald, Theodore, "The Moral Economy of the Miskito Indians: Local Roots of a Geopolitical Conflict", en Guidieri, Remo; Pellizzi, Francesco y Tambiah, Stanley J., *Ethnicities and Nations: Processes of Interethnic Relations in Latin America, South Asia, and the Pacific*, Austin, Rothko Chapel/U. of Texas Press, 1998, pp. 107-153, y Hale, Charles R., *Resistance and Contradiction: Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1894-1987*, Stanford, Stanford U. Press, 1994. Un análisis retrospectivo indica que la unidad entre los simples grupos de solidaridad y los grupos de defensa de los derechos también puede haber desdibujado muchas de las complejidades de las cuestiones relativas a los derechos indígenas en la Guatemala de los años ochenta. Véase Stoll, David, "To Whom Should We Listen? Human Rights Activism in Two Guatemalan Land Disputes", en Wilson, Richard A., *Human Rights, Culture and Context*, Chicago, Pluto Press, 1997, pp.187-215.

¹⁹ Lutz, Ellen L. y Katherine Sikkink, "International Human Rights Law and Practice in Latin America", *International Organization* 54 (3), verano de 2000, pp. 633-659.

²⁰ Véase Davis, Shelton, "Agrarian Structure and Ethnic Resistance", en Guideri, Pellizzi y Tambiah, ob. cit., pp. 78-106.

²¹ Entre los grupos no indígenas más conocidos de la época estaban el Centro de Información y Promoción Amazónica (CIPA) y el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) de Perú, Apoyo Para el Campesino Indígena del Oriente Boliviano (APCOB) de Bolivia, la Comissão Pro-Indio/SP, el Conselho Indigenista Missionario, y el Centro Ecumenico de Documentaçõ Indigena de Brasil, el Indian Law Resource Center and Cultural Survival de los Estados Unidos, Survival International de Inglaterra, y el International Work Group for Indigenous Affairs de Dinamarca.

²² Anaya, ob. cit., p. 51.

²³ *The Economist*, "A Political Awakening", 19 de febrero de 2004.

²⁴ Véase Brysk, Alison, *From Tribal Village to Global Village*, Stanford, Stanford University Press, 2000, Macdonald, Theodore, *Ethnicity and Culture amidst New "Neighbors": The Runa of Ecuador's Amazon Region*, Needham Heights, MA, Allyn y Bacon, 1999; Macdonald, Theodore, *Perspectives on Consultation: A Review from the "Dialogues on Oil in Fragile Environments"*. MS, Program on Nonviolent Sanctions and Cultural Survival, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2001; Maybury-Lewis, David, *The*

Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States, Cambridge, MA, The David Rockefeller for Latin American Studies/Harvard U. Press, 2002; Smith, Richard Chase, "A search for unity within diversity: Peasant Unions, Ethnic Federations, and Indianist Movements in the Andean Republics", en Macdonald, Theodore (editor), *Native Peoples and Economic Development. Occasional Paper #16*. Cambridge, Cultural Survival, 1985; Smith, Richard Chase, *A Tapestry Woven for the Vicissitudes of History, Place and Daily Life: Envisioning the Challenges for Indigenous Peoples of Latin America in the New Millennium*, Lima, Ford Foundation/Oxfam-America, 2003.

²⁵ Véase Anaya, ob. cit.; Macdonald, ob. cit., 1999; Stavenhagen, Rodolfo, "Cultural Rights: A Social Science Perspective", en Eide, Krause y Rosas, ob. cit., pp. 85-109, y Roldán Ortega, Roque, *Pueblos indígenas y leyes en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2002.

²⁶ Véase Lee Van Cott, Donna, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2000. Perú es una de las pocas excepciones. Véase Yashar, Deborah, "Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America", *Comparative Politics* Vol. 31, N° 1 (octubre de 1998), pp. 23-42, reseña y explicación de las organizaciones indígenas y las aperturas políticas.

²⁷ Moravcsik, Andrew, "The Origins of International Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe", *International Organization*, vol. 54: 2 (primavera de 2000), pp. 217-252.

²⁸ De los otros cinco, las respuestas de Noruega, Dinamarca y Holanda eran de esperarse, dado que allí los problemas étnicos son mínimos y tradicionalmente han demostrado un alto grado de apoyo a las normas sobre derechos humanos. El de Fiji es un caso interesante en el cual, a pesar de la ratificación, las minorías de colonos sufren problemas de discriminación y exclusión por parte de la mayoría indígena demográfica y política.

²⁹ Dadas las pérdidas económicas que podrían sufrir algunos sectores económicos por la plena implementación de estas normas, podríamos preguntar con escepticismo si los sectores no indígenas apoyarían la extensión lógica de la legislación sobre derechos humanos indígenas. Del mismo modo, se podría cuestionar la voluntad de implementar o establecer mecanismos que garanticen a los pueblos indígenas derechos sociales y económicos tales como la consulta previa y el reconocimiento de los territorios indígenas. Para hacerlo, sería necesario efectuar cambios políticos radicales y afrontar posibles pérdidas económicas.

³⁰ Véase nota 37.

³¹ Véase Macdonald, Theodore, *Perspectives on Consultation: A Review from the "Dialogues on Oil in Fragile Environments"*, MS, Program on Nonviolent Sanctions and Cultural Survival, Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 2001.

³² Véase *Indigenous and Tribal Peoples: A Guide to ILO Convention N° 169*, Ginebra/International Centre for Human Rights and Democratic Development, Montreal, 2000.

³³ Kymlicka, ob. cit., 1995, p. 68.

³⁴ *Ibidem*, p. 126.

³⁵ Véase Huntington, Samuel P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Nueva York, Simon and Schuster, 1996, y Clifford, James, *The Predicament of Culture*, Harvard U. Press, 1988, acerca del alcance de estos conceptos de la cultura.

³⁶ Véase Habermas, ob. cit., y Kymlicka, ob. cit.

³⁷ Estas oportunidades y actitudes contrastan claramente con las de otros grupos marginados que, recientemente y en muchas otras partes del mundo (por ejemplo, Medio Oriente), están respondiendo a esa marginalidad de maneras violentas y a menudo infructuosas.

³⁸ No está dentro del alcance de este trabajo presentar un análisis detallado de los tan difundidos temas y debates en torno al desarrollo petrolero y los derechos y las tierras indígenas. En resumen, desde el punto de vista de las reacciones indígenas, la región amazónica se caracteriza por su amplia variedad, generalmente relacionada con la presencia o ausencia de actividades petroleras. Muchos de los que viven en las zonas más aisladas y menos desarrolladas se oponen al desarrollo petrolero en sus tierras. Otros negocian una compensación por permitir el acceso. La principal organización indígena regional ecuatoriana, la CONFENIAE, ha creado su propio proyecto para el desarrollo de hidrocarburos (gas natural), y otros líderes indígenas han formado empresas privadas para ofrecer servicios a la industria. La mayor parte del diálogo y de las negociaciones se concentran en temas locales e individuales, más que en las cuestiones más amplias relacionadas con los derechos nacionales de ciudadanía.

³⁹ Resumen extraído de Macdonald, ob. cit., 2002. Se incluyen referencias adicionales solamente para fuentes primarias.

⁴⁰ Kymlicka, ob. cit., 1995, p. 93. (El énfasis es mío).

⁴¹ Véase CONAIE, Indigenous Plurinational Mandate 1992. En <http://conaie.nativeweb.org/conaie9.html>.

⁴² Comunicación personal. Líder indígena Ampam Karakras, Quito, Ecuador, enero de 2001.

⁴³ Ídem. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Democracy in Latin America* (2004), lectura sobre una perspectiva regional latinoamericana.

⁴⁴ Comunicación personal, Ampam Karakras, ob. cit.

⁴⁵ Véase nota 10.

⁴⁶ Véase Macdonald, ob. cit., 2002.

⁴⁷ Al negárseles el acceso a su simbólico y tradicional campamento de Quito, *El Arbolito*, muchos manifestantes indígenas buscaron el refugio que les ofrecía la Universidad Salesiana, que luego fue acordonada por la policía, que así les negó el acceso a la comida y a otros artículos de primera necesidad.

⁴⁸ En este cambio de enfoque se destacaba la visibilidad de uno de los principales negociadores, Auki Tituaña, un popular alcalde indígena del municipio andino de Cotacachi, y uno de los que mayor éxito habían tenido al establecer gobiernos comunitarios en los municipios rurales.

⁴⁹ Véase *El Comercio*, “Lucio Gutiérrez asume la tarea de dirigir el país”, 16 de enero de 2003; *NY Times*, “Ecuador’s New President Takes Office”, and “Ex-Coup Chief Becomes Ecuador President”, 15 de enero de 2003.

⁵⁰ Pacari, que criticaba tenazmente la utilización por parte de Estados Unidos de la base aérea ecuatoriana de Manabí por su apoyo logístico al Plan Colombia, vio aumentar la presencia militar estadounidense. Macas, a su vez, ha criticado mucho el desplazamiento de los agricultores indígenas tradicionales por extensos establecimientos agrícolas que solamente alimentan a los mercados internacionales. Ninguno de los dos ministros veía beneficio alguno, para los agricultores pobres de Ecuador, en el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas propuesto. Entonces, mientras Gutiérrez continuaba apoyando estos y otros temas que los pueblos indígenas no aprobaban, los dos ministros fueron separados de sus cargos, en agosto de 2003.

⁵¹ Véase *El Comercio*, “Más presión para que se clarifique el atentado a Iza”, 5 de febrero de 2004.

⁵² *The Economist*, “A Political Awakening”, 19 de febrero de 2004.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Tal como ocurrió en Brasil durante la década del setenta y, en la actualidad, en México, Colombia, Bolivia y Perú, además de Ecuador, los levantamientos y reclamos indígenas se convierten también en metáforas del aumento de la participación y consulta no indígena. En México, Colombia, Bolivia y Perú, los intereses y reclamos indígenas destacan normas de democracia participativa que han sido incluidas, o al menos son objeto de intensos debates, en la reciente ratificación de leyes internacionales como también en la creación de leyes nacionales, aun cuando tales normas rara vez se apliquen satisfactoriamente. Véanse los artículos de Maybury-Lewis, David; Levi, Jerome; Jackson, Jean; Gustafson, Bret; Gelles, Paul H. y Bartholomew, en Maybury-Lewis, David (editor), *The Politics of Ethnicity: Indigenous Peoples in Latin American States*, Cambridge, DRCLAS/Harvard U. Press, 2002.

⁵⁵ El autor solía escuchar comentarios de este tenor mientras se desempeñaba como observador de los diálogos y negociaciones en los que participaban representantes indígenas, reparticiones del Estado o compañías nacionales e internacionales de desarrollo de los recursos naturales.