


BUEN GOBIERNO Y MECANISMOS INTERCULTURALES PARA LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN TULCÁN- ECUADORGood Governance And Intercultural Mechanisms For
Conflict Resolution In Tulcán- Ecuador**Wladimir Pérez Parra**Universidad Politécnica Estatal
del Carchi-Ecuadorwladimir.perez@upec.edu.ec <https://orcid.org/0000-0003-4617-8851>**Vladimir Aguilar Castro**Universidad de Los Andes-
Venezuela.aguilarv@ula.ve <https://orcid.org/0000-0003-3795-8709>**Jorge Mina Ortega**Universidad Politécnica Estatal
del Carchi-Ecuador.info@upec.edu.ec <https://orcid.org/0000-0001-8702-3368>

Este trabajo está depositado en Zenodo:

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.7901715>**RESUMEN**

Este trabajo es un análisis reflexivo bajo los fundamentos narrativos y argumentativos aplicado a investigaciones en gobierno y administración pública, sobre mecanismos interculturales de resolución de conflictos en Tulcán-Ecuador. Elaborándose un marco teórico y conceptual que explica y justifica tal reconocimiento, tomando en cuenta razones históricas y étnicas que diferencian el Uno (no indígena) del Otro (indígena), el propósito es examinar la realidad indígena del pueblo Awá. Como resultado de esta investigación es posible afirmar que la justicia indígena requiere para su materialización que previamente se depuren prácticas que, aunque son denunciadas por el propio Estado paradójicamente también las practica como lo es el extractivismo, que va en contra de los intereses indígenas del Buen Vivir, y en favor de las grandes corporaciones y de un sistema de vida que ya está comprobado es insostenible para la humanidad.

Palabras claves: Estado Plurinacional; Buen Vivir; Reconocimiento institucional, Awá.

ABSTRACT

This work is a reflective analysis under the narrative and argumentative foundations applied to research in government and public administration, on intercultural mechanisms for conflict resolution in Tulcán-Ecuador. Developing a theoretical and conceptual framework that explains and justifies such recognition, taking into account historical and ethnic reasons that differentiate the One (non-indigenous) from the Other (indigenous), the purpose is to examine the indigenous reality of the Awá people. As a result of this investigation, it is possible to affirm that indigenous justice requires, for its materialization, to previously purge practices that, although they are denounced by the State itself, paradoxically, it also practices them, such as extractivism, which goes against the indigenous interests of the Good Living, and in favor of large corporations and a way of life that is already proven, is unsustainable for humanity.

Keywords: Plurinational State; Good living; Institutional recognition, Awá.

INTRODUCCIÓN

Cuando se estudian las nacionalidades, naciones y pueblos indígenas de un determinado país se toman en cuenta sus derechos, específicamente los que conciernen a su existencia, a su identidad, a su participación, al uso de su lengua, a establecer instituciones propias, a la protección y desarrollo de su cultura, es decir, aquellos derechos que le permitan mantener su autonomía. El reconocimiento institucional es la lucha de los sujetos, bien sea individuos o pueblos, por el derecho y el ejercicio de ese derecho a tener mundo propio, a ser diferentes no solo en términos estéticos o decorativos sino en términos decisivos, esto es, que puedan educarse, comunicarse, defenderse y gobernarse. Sostiene la CEPAL (2014) que los pueblos indígenas son los colectivos más desfavorecidos porque llevan a cuenta 500 años de complejos procesos históricos y sociales donde fueron despojados de sus territorios y discriminados. Se calcula que hay en América Latina 800 pueblos indígenas que equivalen a 45 millones de personas. A esta realidad social e histórica no ha sido ajeno el pueblo Awá, que producto de las estructuras heredadas desde la colonia, ha sido desplazada, amenazada, marginada, excluida y separada de la gestión y política de los gobiernos provinciales y cantonales, e incluso del propio gobierno central, que no ha defendido al pueblo de las amenazas ni ha contribuido a que tengan una mejor calidad de vida, sino que lo ha dejado a su suerte (Robles, 2013). Así, este pueblo ha sufrido la pérdida de recursos y territorio a merced de las empresas madereras y mineras legales e ilegales, además de verse afectado por el conflicto armado en Colombia que repercute en la frontera generando un ambiente de inseguridad que mantiene a sus miembros expuestos al constante patrullaje y a las sospechas (Robles, 2013).

A nivel del GAD municipal de Tulcán, Robles (2013) reconoció la dificultad, es decir, la posibilidad remota que ha existido para una gestión de desarrollo intercultural compartido entre la nacionalidad indígena y el gobierno. De ahí que haya decidido en su gestión incorporar al pueblo Awá al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial articulándolo a su cosmovisión y a su plan de vida. Esta práctica local ha tenido como propósito generar un cambio de paradigma basándose en la equidad, participación e interculturalidad; en la institucionalización de la gestión intercultural, así como, en la implementación de un modelo de gestión intercultural como política pública. Con ello se aspira que el pueblo Awá, con su cosmovisión y nacionalidad, pueda trabajar en convivencia armónica y participar en los procesos de desarrollo cantonal; que gracias al apoyo institucional el pueblo Awá pueda mejorar su calidad de vida hacia el buen vivir; y habría que añadir, el buen convivir como complemento del buen vivir. De acuerdo con el Comité Interinstitucional de Buenas Prácticas Locales (2013), la experiencia del desarrollo cantonal de Tulcán ha resultado tan positiva que ha estimulado a otros pueblos, como el de pasto, a participar en la elaboración de su propio Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. En tal sentido, esta investigación se apoya epistemológicamente en el área de conocimiento de gobierno y administración pública.

MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL

Por lo general, cuando se hace referencia al Otro, se le da intencionalmente un carácter peyorativo. Al abordarse el tema indígena, salvo investigaciones excepcionales, es quien encarna al Otro, pues no es el representante de la cultura hegemónica sino más bien pertenece a la minoritaria. Este Otro es el diferente, el diverso, el que no cede a la

homogeneización de la sociedad o del Estado y se diferencia sustancialmente del Uno lo que predispone la emergencia de conflictos y dificulta las posibilidades y probabilidades de llegar a acuerdos interculturales. Históricamente estas poblaciones, tan divergentes a lo hegemónico, han sido concebidos como un remanente aislado y no deseado dentro del Estado. No eran jurídicamente visibles y este tema podría complicarse aún más si se añade el elemento de la mezcla por lo que los ecuatorianos en su mayoría son mestizos e incluso los blancos. Esta investigación se apoya en la teoría del reconocimiento cuya idea se toma del texto de Ricoeur (2006) titulado *Caminos del Reconocimiento*, quien sostiene que hay tres reconocimientos: el reconocimiento como identificación, el reconocerse a sí mismo, y el reconocimiento mutuo. Este último reconocimiento, que es el que más interesa a esta investigación, equivale a reciprocidad, a simultaneidad existencial, a comercio intersubjetivo, incluso lo equipara el autor con la comparecencia (como la que se da en los tribunales).

Hablando específicamente de Ecuador, el reconocimiento jurídico está prácticamente sellado con la Constitución de la República. Pero esta gran transformación no fue solo de Ecuador sino una realidad que en menos de dos décadas se plasmó en buena parte de América Latina donde constitucionalmente se dio el reconocimiento formal de los pueblos originarios (Fuentes & de Cea, Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile, 2017). El reconocimiento jurídico o legal o formal representa “un paso básico en el avance de los derechos de los pueblos originarios” (p.3) y a la vez ha permitido generar otros cambios (Fuentes & de Cea, Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile, 2017).

Para entender la multiculturalidad y la interculturalidad es importante revisar primeramente el concepto

de cultura. Según Guerrero (2002), “la cultura hace referencia a la totalidad de prácticas, a toda producción simbólica o material, resultante de la praxis que el ser humano realiza en sociedad, dentro de un proceso histórico concreto” (p.35). Otra forma de entenderla es como “una forma de ser y hacer mediante la cual un pueblo construye los significantes, significaciones y sentidos de una forma de identidad propia, que lo distingue y diferencia de otros” (Guerrero, 2002, p.86). La interculturalidad legitima tal valor y conducirá a los pueblos por el reconocimiento de su identidad cultural. Éste entonces se traduce “en la afirmación política y material del derecho fundamental a la supervivencia cultural” (Faundes, 2017, pp.320-321).

Para Zapata (2019) el concepto de interculturalidad “es problemático, porque presume culturas de límites nítidos” (p.67), con representaciones estereotipadas de la indianidad, y suele dirigirse a los pueblos indígenas, como en el caso de la educación intercultural, lo que compromete el concepto de interculturalidad tanto en su potencialidad para abrir y establecer diálogos como para promover vínculos distintos, no jerárquicos. En otras palabras, si la educación - y todo lo intercultural - se enfoca en los indígenas pobres, aunque sean prioritarios no son exclusivos, siendo esto último lo que ocasiona que la política intercultural tenga poco impacto social (Zapata, 2019). En esto coincide el Ministerio Coordinador del Patrimonio del Ecuador (2004), quien manifiesta que tanto indígenas como afroecuatorianos viven en peores condiciones económicas que blancos y mestizos. Esta situación se hace más evidente en cuanto al acceso a los servicios básicos (que en parte se debe a que los pueblos indígenas están asentados en las zonas rurales) y la interculturalidad está llamada a ayudar a superar esta herencia histórica.

Walsh (2006) sostiene que la interculturalidad tiene significancia en

América Latina, y particularmente en Ecuador que cuenta geopolíticamente con poblaciones indígenas y afrodescendientes. Para la autora, interculturalidad más que interrelación se refiere a construcción de conocimientos *otros*, “de una práctica política *otra*, de un poder social *otro*, y de una sociedad *otra*; formas distintas de pensar y actuar con relación a y en contra de la modernidad/colonialidad, un paradigma que es pensado a través de la praxis política” (p.21). Lo “otro”, según Walsh, significa “pensamiento, práctica, poder de paradigma de y desde la diferencia” (p.21), lo que implica separarse y desafiarse las normas dominantes para abrir el camino de la descolonización (Walsh, 2006).

...respeta la diversidad de pueblos y nacionalidades indígenas y demás sectores sociales ecuatorianos, pero a su vez demanda la unidad de éstas en el campo económico, social, cultural y político. en aras de transformar las actuales estructuras y construir el nuevo Estado plurinacional en un marco de igualdad de derechos. respeto mutuo, paz y armonía entre nacionalidades (p.25).

En lo que respecta a conflictos, y para entender la resolución de los mismo, primero es necesario saber qué se entiende por conflicto. El conflicto lógicamente antecede a la negociación, y de cómo se vea, diagnóstico y se analice el conflicto, dependerá la negociación (Budjac, 2011); y de la negociación u otros mecanismos se espera que salga una resolución. De la naturaleza del conflicto, de sus circunstancias y sus actores, dependerán las estrategias para la resolución. El conflicto es producto de la incompatibilidad en una interdependencia percibida o real, y debe tomarse en cuenta que, a fines de las relaciones humanas, la percepción es más importante que la realidad, porque es lo que conduce a creer que hay necesidades, intereses u objetivos contrapuestos (Budjac, 2011). El conflicto puede incrementarse durante la aplicación de los mecanismos, y un mal diagnóstico o análisis del conflicto puede crear nuevos

conflictos, y conducir a mayor antagonismo desarrollando comportamientos destructivos y dañinos. Señala el mismo autor que la cultura moldea la forma como piensan las personas y muchas no están conscientes del impacto que ejerce sobre ellas. Mientras más homogénea más fuerte es una cultura, y mientras más fuerte, más presión o resistencia ejerce sobre la diversidad. Tratándose de reconocimiento institucional del pueblo indígena Awá en relación con las autoridades ecuatorianas, el elemento cultural es imprescindible. Budjac menciona dimensiones de la cultura que determinan el comportamiento de los individuos las cuales son: orientación del tiempo, formalidad, distancia del poder, individualismo versus colectivismo, y contexto. Así, por ejemplo, la orientación del tiempo se refiere a cómo éste es enfocado, y es sabido que la cultura occidental tiende a programarlo constantemente porque es importante y escaso (lo que lo predispone a un modelo capitalista), mientras que para otras culturas puede llegar a ser lo opuesto. Por razones histórica y por las mismas diferencias culturales, la relación entre la población Awá y representantes del GAD puede llegar a ser incómoda o tensa si no se conoce lo suficiente al otro. Aunque se haga con buenas intenciones, las formalidades podrían considerarse burlas y su ausencia un irrespeto, lo cual podría ocasionar desde un inicio conflictos.

ENTES, ORGANISMOS E INSTRUMENTOS POLÍTICOS Y LEGALES DEL RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL

La Constitución de 1998 reconoció la interculturalidad jurídica al establecerse los derechos colectivos, por cuanto son pueblos con vida e instituciones propias, y el Estado ecuatoriano reivindica así derecho a un trato jurídico distinto como sujeto, un sujeto jurídico distinto. Cuando se trata de pueblos indígenas debe hablarse de civilizaciones con identidades culturales y nacionales previas a

la República que reclaman soberanía sobre territorios que históricamente les fueron usurpados (García, 2015). La Constitución (2008) vigente tiene una perspectiva de constitucionalismo multicultural o multiculturalismo constitucionalista por lo que se piensa en los derechos indígenas como derechos étnicos, derechos especiales o derechos de inclusión (García, 2009). En comparación con la Constitución anterior, García (2009) menciona que se innovó en cuanto a la ampliación de los derechos colectivos pasando de 15 a 22 derechos entre los que están el “reconocimiento del carácter plurinacional e intercultural del Estado (artículo 1) y el carácter ancestral de los pueblos y el territorio (artículo 4)” (García, 2009, p.485), así como el “reconocimiento y la inclusión de justicia y la jurisdicción indígenas (artículo 171)” (p.485). Sin embargo, crítica García (2009) que la perspectiva multicultural plantea más lo que ha hecho el Estado por los indígenas que los que han hecho éstos por refundar el Estado. Aboga entonces el autor por la perspectiva de interculturalizar, la cual se interesa por la manera que las demandas, los derechos y las propuestas indígenas dan fundamentos para repensar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad, “dando la vuelta a la estructuración social-colonial vigente, es decir, la estructuración y estructura que han sido construidas a partir de la uniculturalidad y la visión, interés y posición blanco-mestiza”. (p.486), y esto es realmente la inquietud de los indígenas, es decir, qué hace el Estado para interculturalizar.

La justicia indígena se circunscribe a lo que se conoce como derecho consuetudinario (basado en la costumbre) y su práctica tiene un sentido comunitario muy concreto. De acuerdo con Trujillo (2012), este es un reconocimiento de la categoría de función jurisdiccional de la autoridad indígena de suerte que las instituciones del Estado y sus actividades

deben enmarcarse en tales parámetros constitucionales y los pueblos indígenas solo respetarán cuando así se proceda. Aun así, vale aclarar que el reconocimiento constitucional no significa necesariamente reconocimiento institucional pues este último tiene que ver más con la estructura y sobre todo las actividades propias de la institución (Gobierno). Por ello tampoco puede confundirse autoridad indígena con indígenas funcionarios del Estado, pues los primeros son personas o grupo de personas reconocidas como tales por una designación de acuerdo con las tradiciones ancestrales mientras que los segundos son indígenas en funciones estatales que no son competentes para aplicar el derecho indígena; aunque bien pudiera hacerlo un juez, pero de acuerdo a lo establecido en el artículo 344 del Código Orgánico de la Función Judicial (Trujillo, 2012).

La Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, contempla que los “Consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas” (p.3) relacionadas con temáticas como lo étnico y lo intercultural (Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, 2014).

Los Consejos Nacionales para la Igualdad, de acuerdo con el artículo 4 de la ley, son un organismo de derecho público con personería jurídica y forman parte de la función ejecutiva. Cada uno de ellos está conformado por consejeros de forma paritaria (personas de la sociedad civil y representantes de las funciones del Estado). En cuanto al plan nacional para el buen vivir 2013-2017, al hacerse este estudio debió considerarse que se trataba preferiblemente en los términos ideales o abstractos, siendo este punto no tanto una crítica o corroboración con la realidad si no la apreciación del plan como instrumento del reconocimiento institucional a los pueblos indígenas. No obstante, al

final del punto se hacen unas breves consideraciones prácticas. primeramente hay que hacer énfasis en el propio concepto del plan, pues el concepto del buen vivir o *sumak kawsa*, y sin ser una nueva versión del estado de bienestar, es una alternativa al capitalismo que, como señala Maldonado (citado por Arteaga-Cruz, 2017) se caracteriza, entre otros aspectos, porque el sujeto es colectivo, lo cual se refleja en el aprovechamiento de los recursos y el trabajo. Se parte de la idea de la complementariedad, del uso de los bienes con una valoración comunitaria, la armonización en el entorno y la naturaleza es su fundamento, y también, se promueve “una abstención de la acumulación y la ritualización/redistribución del excedente” (p.910). El plan nacional para el buen vivir 2013- 2017 contempla a los indígenas como parte de un grupo con miembros a los cuales también se les debe reconocimiento. El plan tiene un fuerte componente participativo y de hecho es producto de un amplio consenso en el que se desarrollaron diálogos, talleres, mesas técnicas, talleres participatorios, veedurías, reuniones, seminarios, ejecución de programas a través de la radio y redes sociales, entre otros. (Buen Vivir Plan Nacional 2013-2017, 2013).

ACCIONES DEL GAD MUNICIPAL DE TULCÁN PARA EL RECONOCIMIENTO DEL PUEBLO AWÁ

El pueblo AWA tiene origen en Colombia y se extiende hasta el Ecuador. En palabras de Vallejos y Rosero (2018): “el pueblo Inkal Awá, “gente de la montaña”, está ubicado en la parte occidental del macizo andino, desde la cuenca del río Telembí en el sur occidente de Colombia (en la región biográfica del Chocó), hasta la parte norte de Ecuador a lo largo del río San Juan” (p.61). De acuerdo con el propio GAD Municipal de Tulcán (2015), “el territorio Awá forma parte de la bioregión del Choco una de las zonas más biodiversas del planeta” (p.12).

De ahí que necesiten apoyo para la protección, conservación y desarrollo de proyectos con una visión cónsona con la cosmovisión del pueblo Awá. Dentro del territorio en el que se encuentran las comunidades Awá, tanto de Ecuador como de Colombia, debido a su dispersión territorial y las dinámicas sociopolíticas, han consolidado estrategias para la apropiación del territorio lo cual pasa por una dinámica de gobierno, con un sistema de gobernanza específico que funciona con criterio colectivo. Su particular ubicación geográfica ha hecho que el pueblo indígena Awá haya sido objeto recientemente de problemas relacionados con el conflicto armado interno colombiano como la contaminación de ríos por derrame petrolero y desechos de minería, hostilidades entre actores armados legales e ilegales, entre otros que han hecho de los indígenas Awá víctimas de asesinatos masivos, abusos sexuales, desplazamientos forzados, confinamientos territoriales, entre otros, lo que finalmente representa una “amenaza para su supervivencia física, psicológica, cultural y espiritual” (Aguilar- Gómez, 2016, p.12).

Los GAD están involucrados en la planificación, evaluación y control de las políticas públicas, además que se desenvuelven dentro de la necesidad creciente que tiene el ciudadano de formar parte de la vida pública al territorio en el que habita, por lo que se aspira que se incluya todo lo necesario para que esa participación sea efectiva y eficaz a todos los niveles del Estado. Además, que ello conllevaría a su verdadera institucionalización como nuevo paradigma del pacto social en la Constitución de 2008, bajo las premisas de la plurinacionalidad, la interculturalidad, la autodeterminación y la soberanía del pueblo ecuatoriano. Para Maldonado y Jijón (2011), la participación en asuntos públicos (del Estado) es parte importante- o prácticamente un equivalente- de la institucionalización, siendo una

expresión de ellos los “mecanismos de participación colectiva en la toma de decisiones políticas y de representación en el Estado” (p.194), y para ello es necesario el fortalecimiento de las organizaciones como entidades políticas e históricas; sin embargo, políticas con esta orientación colectiva no se han realizado prefiriéndose la participación indígena individual (Maldonado & Jijón, 2011). Se ha creído y temido mucho, especialmente por parte de los políticos tradicionales, que estos procesos de autonomía y el reconocimiento de este derecho puede desembocar en Estados indígenas independientes (Maldonado & Jijón, 2011). Pero también afirman los autores que tales temores son infundados y desde los 80 los movimientos indígenas han trabajado a favor de la construcción de un Estado Plurinacional. Especialmente en lo que va del siglo XXI la relación entre pueblos indígenas y GAD ha mejorado sustancialmente. Para Maldonado y Jijón (2011):

El acceso de los pueblos indígenas a los gobiernos locales o seccionales, hoy denominados Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ha mostrado a lo largo de las dos últimas décadas su eficiente capacidad administrativa y de gestión, así como un manejo transparente de los recursos públicos; esto ha demandado intensos procesos de capacitación y formación para superar las falencias por la falta de experiencia en estas funciones y la escasez de personal calificado para el desempeño en cargos administrativos propios de la institucionalidad del Estado. (p.187)

El pueblo Awá comenzó su organización con la conformación de los cabildos, inicialmente llevados a cabo en las comunidades de Ishpí y San Marcos - siendo este último el que cuenta con mayor población Awá -, con el propósito de lograr delimitaciones territoriales lo cual implicaba llevar a cabo procesos de negociación tanto con propietarios individuales como con cooperativas de campesinos (Pineda, 2010). Señala el autor que tales procesos comenzaron práctica y desarrollo del programa denominado “Fronteras Vivas”, que consistía en

compras que hacía la cancillería de Ecuador de terrenos apropiados por las cooperativas pero que las comunidades del pueblo Awá consideraban de su pertenencia (Pineda, 2010). Este proceso para sanear tierras fue lo que permitió el proceso de demarcación de caminos en el bosque. En el ínterin, se concretaba otro hecho fundamental que consistía en la creación de la Federación de Centros Awá del Carchi, que luego, con la incorporación de las comunidades de las Provincias de Esmeraldas e Imbabura en el año 2001, se convirtió en la Federación de Centros Awá del Ecuador (FCAE) (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, 2015).

El pueblo Awá, que cada vez tiene mayor influencia e importancia dentro del Cantón de Tulcán, exige el reconocimiento de sus derechos, autonomía en su justicia y en su jurisdicción, y el respeto a su propio territorio, y ello está contemplado como un Plan de Vida de la comunidad (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, 2015). El pueblo Awá, requiere una forma autónoma gobierno, en respeto de los factores sociales y políticos, sacando provecho, desde su cosmovisión, de los recursos naturales de su territorio, pero que también sea un gobierno que pueda trabajar mancomunadamente con el GAD cuando así sea necesario o cuando así sea favorable para el interés colectivo.

En el año de 1987 nace la FEDERACIÓN DE CENTROS AWÁ DEL ECUADOR (FCAE), 1987 como resultado del primer cabildo en 1983 que a su vez fue resultado de la organización del pueblo Awá en la comunidad de San Marcos. Posteriormente, el 7 de septiembre de 2001, mediante acuerdo ministerial N°3340 pasó a ser Federación del Centros Awá del Ecuador (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, 2015). En lo referente a los reconocimientos institucionales del pueblo AWA, para explicar este punto de mecanismos

de reconocimiento institucional del pueblo Awá se emplea, como una de las fuentes bases, el texto del alcalde de Tulcán, Julio Robles. En este orden de ideas, el modelo de gestión intercultural del GAD de Tulcán y la nacionalidad Awá es, cuando menos, un punto de partida para constatar si en efectos hay mecanismos de reconocimiento institucional a ese nivel. La otra fuente base es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial que es un plan más amplio, pero denota la intención y la capacidad de trabajar articuladamente los indígenas y el Estado. **EL PLAN DE DESARROLLO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL (PDOT)**, es un ejemplo del trabajo que se ha desarrollado entre el GAD y el pueblo indígena, entre muchos otros actores, es el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT), el cual se inspira en el "Acuerdo firmado entre el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, los Gobiernos Autónomos descentralizados de las parroquias de El Chical y Tobar Donoso, y la Federación de Centros Awá del Ecuador" (Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tulcán, 2015, p.83), y que fue firmado en marzo de 2012 (Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2011). Lo plasmado en el PDOT tiene carácter obligatorio de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 de la Constitución de Montecristi.

MODELO DE GESTIÓN INTERCULTURAL DEL GAD MUNICIPAL DE TULCÁN Y EL PUEBLO INDÍGENA AWÁ

La interculturalidad sirve como variable que transversaliza la planificación cantonal, tomando en cuenta la presencia habitual de los dirigentes indígenas y el conocimiento ancestral para la elaboración de políticas públicas y en definitiva la Planificación del Desarrollo de la Municipalidad de Tulcán (Robles, 2013), con lo cual se garantiza soluciones o se evitan posibles conflictos en un futuro en el Can-

tón Tulcán. Vale la pena mencionar los objetivos del modelo de la buena práctica local, los cuales son:

1. Generar un cambio de paradigma conceptual en la sociedad Tulcanense a partir de la incorporación de la nacionalidad AWÁ a los procesos de desarrollo cantonal, poniendo énfasis en los enfoques y prácticas de la equidad, participación e interculturalidad.
2. Institucionalizar la gestión intercultural para el desarrollo como paso previo al logro de una calidad de vida sostenible, participativa e Intercultural donde se refleje la presencia permanente de los enfoques de integralidad, participación e interculturalidad de los pueblos en convivencia.
3. Implementar el modelo de gestión intercultural como política pública que garantice la equidad de los ciudadanos que habitan el cantón. (Robles, 2013, p.4).

De los impactos del modelo se afirma que hay una convivencia y participación activa y armónica entre el pueblo indígena Awá y la población del cantón, lo cual mejora la calidad del pueblo indígena en el marco del Buen Vivir, teniendo cobertura de calidad y cantidad en la prestación de los servicios, además de la garantía de equidad en el cantón producto de una política pública de gestión intercultural (Robles, 2013). También se han llevado a cabo eventos de inclusión y participación de la ciudadanía con los Gobiernos Parroquiales Rurales y sus Consejos de Planificación, mediante las Mesas Sectoriales y encuentros de actores sociales. (Robles, 2013). La evolución de este reconocimiento se ve influido en gran medida por las luchas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), la cual es considerada la principal organización indígena de

América Latina. Para complementar las referencias que se han hecho en el capítulo previo, la Confederación fue creada en 1986 como resultado de la fusión de tres organismos regionales: la organización de las tierras altas de Ecuador, Runacunapac Riccharimui (ECUARUNARI), formada en 1972; la organización amazónica Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), creada en 1979 y la organización costera la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana (COICE) (Sánchez & Freidenberg, 1998).. Así Vogliano (citada por Menegazzo & Lannou, 2019), afirma que la CONAIE reivindica el Estado Plurinacional reconocido en la Constitución de Montecristi la cual le otorgó a los pueblos indígenas potestades para trabajar sus tierras, administrar justicia y gestionar su territorio. Gracias a la Confederación, la influencia y la presencia de la comunidad indígena en los asuntos públicos ha sido más fuerte, relevante e influyente, incidiendo incluso en la estabilidad y permanencia de los presidentes de turno como ocurrió con los derrocados Bucaram, Mahuad y Gutiérrez (Menegazzo & Lannou, 2019)

Señala también Volgliano (citada por Menegazzo & Lannou, 2019), que la Confederación es indígena pero no indigenista, pues lo que reclama no es un Estado para privilegiar a los indígenas o no solo para los indígenas, sino un Estado verdaderamente pluralista. Por lo tanto, el CONAIE reconoce a los demás actores sociales como parte del propio Estado al cual pertenece. Por su parte, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik es un partido fundado en 1995 cuya representación parlamentaria se ha ido de manteniendo en el tiempo. El objetivo principal tras la creación de Pachakutik era tener un partido indígena y de otros sectores populares que pudiera defender los derechos de su gente, abogando por una democracia más participativa e

inclusiva y menos políticas neoliberales (Becker, 2015). Esto representaba un cambio de lo que venía haciendo la CONAIE, la cual se mantenía al margen de los comicios electorales como forma de protesta e incluso llegaba a boicotearlos como ocurrió en las elecciones presidenciales de 1992 (Becker, 2015).

Esa vinculación estrecha con los movimientos sociales ha contribuido a una fuerte estructura del Pachakutik y su gran relevancia dentro del escenario electoral nacional, como aliado político-electoral. Así, Pachakutik se constituyó en un movimiento político-electoral abierto a las alianzas estratégicas interculturales en diferentes niveles político-territoriales, más allá de la identificación estrictamente étnico-cultural. También significó “un reconocimiento político-social-cultural de la población indígena ecuatoriana” (Lalander & Guftansson, 2008, p.59). Por ello, para el 2021 el CONAIE, teniendo al Movimiento Pachakutik como plataforma electoral, aspiró a ser una opción política con miras a las elecciones presidenciales. A decir de Jaime Vargas, presidente de la CONAIE (citado por Tapia, 2019), a raíz de la demostración de fuerza exhibido en las marchas contra el presidente Moreno, donde se ha demostrado el esfuerzo indígena por el bienestar de todos los ecuatorianos, se aspiraba que para el 2021 llegara a la presidencia un líder indígena. Esto por supuesto estaba en contradicción con lo ya planteado por Becker (2015) y es posible que tal cambio de actitud se deba a la intención de capitalizar la nueva crisis política que está comenzando en Ecuador y que podría semejarse a los turbulentos años 90. También señala Vargas (citado por Tapia, 2019), que la agenda política indígena busca aglutinar los sectores sociales y crear una propuesta única porque en la ciudad no se interesan por el movimiento indígena, pero ello lleva a impulsar nuevos procesos po-

líticos donde se tome conciencia del papel que juega el movimiento indígena a favor del pueblo.

CONCLUSIONES

Hay una comprobada correlación histórica entre indígenas y pobreza. Parece asomarse como un requisito, o un elemento que podría facilitar el multiculturalismo y la plurinacionalidad y el mutuo reconocimiento, la reducción de la desigualdad de los pueblos indígenas para que tengan acceso a los servicios básicos, a la salud y a la educación. Hay factores como la globalización, telemática y el neoliberalismo que - no sin cierta contradicción - pudieran servir a favor de la causa indígena a medida que se internacionaliza (transnacionaliza) la causa y se van sumando autores no indígenas que defienden el derecho de los pueblos ancestrales de poder administrar justicia de forma autónoma. Por ejemplo, ha sido posible la internacionalización de los derechos indígenas a través de instrumentos como el Convenio 169 de la OIT. Y aunque este convenio reconozca el derecho propio de los pueblos indígenas, algunos países se han negado a incorporarlo en su Constitución, y algunos otros, como Ecuador, aunque lo reconoce en su Carta Magna no lo hace así en instrumentos jurídicos nacionales tampoco siendo reconocido en la práctica constituyendo el caso La Cocha un punto de inflexión en la materia. Bolivia, por otro lado, aunque esté mejor posicionado en términos de leyes y prácticas, no ha cumplido con un requisito primordial para la consolidación y verdadero sentido de la justicia indígena que es superar el extractivismo, alineándose verdaderamente a desarrollos alternativos y convenientes a los países latinoamericanos como el Buen Vivir.

También se ha demostrado la importancia de las organizaciones indígenas para alcanzar sus objetivos. Como ya se había dicho, el reconocimiento no es, y no debe ser, algo que

se les da. Aunque el contexto internacional sea favorable, son los actores interesados (sujetos de derechos) los que deben llevar sus luchas al plano legal, político, social e institucional para que sean reconocidos en todos los niveles.

Como ha quedado en evidencia, una condición preexistente para el verdadero reconocimiento institucional de la justicia indígena es superar la economía actual que es extractivista y, por lo tanto, contraria a los intereses de los pueblos originarios. Simplemente no hay una voluntad política para reconocer finalmente dicha justicia, y en parte es porque perjudicaría intereses políticos y de las corporaciones que están relacionadas con la extracción de recursos minerales en territorios indígenas.

Específicamente en el caso ecuatoriano, es una opción que se retomen formas de Coordinación y Cooperación entre los Sistemas de Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, porque si bien podría delimitar las competencias de la justicia indígena, dejaría claramente establecido que los asuntos de conocimiento de la jurisdicción indígena no pueden ser de conocimiento de la jurisdicción ordinaria (tal como se plantea en la Ley N°73 boliviana). También podría considerarse que un Estado verdaderamente federal, donde los Estados que lo componen tengan verdadera autonomía, puede facilitar la adopción de mecanismos de mecanismos de reconocimiento no solo legal sino institucional. Es decir, construir la institucionalidad de la justicia indígena desde los espacios municipales e incluso parroquiales para tener un piso sólido que pueda garantizarla a nivel estatal

Finalmente, dada la realidad geopolítica del pueblo indígena Awá debería darse un trato diferenciado o especial, estableciéndose un marco legal e institucional entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, con

la participación del pueblo Awá, para llegar a un verdadero reconocimiento de su justicia indígena, entre otros aspectos. Ha podido constatarse que el GAD Tulcán ha desarrollado planes, programas con sus actividades y estrategias incorporando - y por lo tanto reconociendo - al pueblo Awá en múltiples aspectos, y si bien todavía no se ha podido evidenciar en un caso en concreto la justicia indígena, puede afirmarse que se está avanzando hacia ello y es posible que próximamente se consolide en la realidad de lo ya plasmado en el artículo 171 de la Constitución de Montecristi.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia EFE. (18 de 12 de 2018). Ecuador suscribe acuerdo de cooperación entre justicia indígena y ordinaria. Obtenido de El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-acuerdo-justicia-indigena-judicatura.html>
- Aguiar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de cultura económica.
- Aguiar-Gómez, D. (2016). Nuevas formas de resistencia transnacional: la lucha Awá, 2009-2014. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 14-29.
- Arteaga-Cruz, E. (2017). *Buen Vivir (Sumak Kawsay): definiciones, crítica e implicaciones en la planificación del desarrollo en Ecuador*. Saude Debate, 907-919.
- Becker, M. (2015). *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en el Ecuador*. Quito: Abya Yala.
- Budjac, B. (2011). *Técnicas de negociación y resolución de conflictos*. México: Pearson.
- CEPAL. (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comité Interinstitucional de Buenas Prácticas Locales. (2013). *Curso de buenas prácticas locales V Edición*. Quito: Secretaría Técnica de Cooperación Internacional.
- Faundes, J. (2017). Honneth y la demanda por el reconocimiento intercultural de los pueblos indígenas. *Perfiles Latinoamericanos*, 303-323.
- Fuentes, C., & de Cea, M. (2017). *Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile*. *Perfiles Latinoamericanos*, 55-75.
- García, A. (2015). *Democracia, Estado, Nación*. Caracas: Trinchera.
- García, F. (2009). La justicia indígena: del monismo jurídico a la integralidad. En S. Andrade, & L. Ávila, *La transformación de la justicia* (págs. 479- 498). Quito : Ministerio de justicia y derechos humanos.
- Guerrero, P. (2002). *La cultura, estrategias conceptuales para entender la identidad, la diversidad, la alteridad y la diferencia*. Quito: Abya Yala.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona: Grijalbo.
- Lalander, R., & Guftansson, M. (2008). *Movimiento indígena y liderazgo político local en la sierra ecuatoriana: ¿Actores políticos o proceso social?* *Provincia*, 57-90. Obtenido de www.developmentgateway.org
- Maldonado, L., & Jijón, V. (2011). *Participación política y ejercicio de derechos en los pueblos indígenas del Ecuador*. En B. Cajías, *Participación Política Indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina* (págs. 171-214). La Paz: Konrad Adenauer.
- Menegazzo, M., & Lannou, P. (11 de 10 de 2019). *Conaie: el movimiento indígena que hace temblar a Lenín Moreno*. Obtenido de Página 12.
- Ministerio Coordinador del Patrimonio del Ecuador. (2004). *Nacionalidades y pueblos indígenas, y políticas interculturales en Ecuador: Una mirada desde la educación*. Quito: Unicef.

Pineda, J. (2010). Gobernanza, participación y territorio. Los awá del Ecuador y su proceso organizativo. Quito: Flacso. Obtenido de <http://www.federacionawa.org/>

Ricoeur, P. (2006). Caminos del reconocimiento. México: Fondo de Cultura Económica.

Robles, J. (2013). Modelo de gestión intercultural del GAD municipal de Tulcan y la nacionalidad Awá. Tulcán: Gobierno autónomo descentralizado municipal de Tulcán.

Salas, R. (2016). Teorías contemporáneas del reconocimiento. Atenea, 79-93.

Sánchez, F., & Freidenberg, F. (1998). El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik, un caso de estudio. América Latina Hoy, 19, 65-79. En <https://www.pagina12.com.ar/224622-conaie-el-movimiento-indigena-que-hace-temblar-a-lenin-moren>

Tapia, D. (16 de 10 de 2019). La CONAIE niega que vaya a crear un nuevo partido político de cara a las presidenciales de 2021 en Ecuador. Obtenido de Europa Press: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-conaie-niega-vaya-crear-nuevo-partido-politico-cara-presidenciales-2021-ecuador-20191016233326.html>

Trujillo, J. (2012). Plurinacionalidad y Constitución . En B. De Souza, & A. Grijalva, Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador (págs. 305-316). Quito: Abya Yala.

Vallejo, C., & Rosero, D. (2018). Desafíos políticos de la mujer indígena Awá, en la promoción y defensa de sus derechos. Santiago de Cali: Pontificia Universidad Javeriana.

Walsh, C. (2006). Interculturalidad, desconolización del Estado y del conocimiento . Buenos Aires : Ediciones del signo.

Zapata, C. (2019). Crisis del multiculturalismo en América Latina. San José de Costa Rica: Calas.