

# **Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador**

## **1. Las reglas de juego**

Guillaume Fontaine, editor

# Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador

## 1. Las reglas de juego



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
Páez N19-26 y Patria,  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 2232030  
Fax: (593-2) 2566139  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

Petroecuador  
Gerencia de Protección Ambiental  
Juan Pablo Sanz e Ñaquito  
Ed. Cámara de la Construcción  
Quito  
Tel: 24 68 753 o 24 69 665  
email: [gpa@petroecuador.com.ec](mailto:gpa@petroecuador.com.ec)  
web: [www.petroecuador.com.ec](http://www.petroecuador.com.ec)

ISBN:-9978-67-079-3  
Coordinación editorial: Alicia Torres  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2003  
1ª. edición: septiembre, 2003

# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Presentación Petroecuador</b>	
<b>Explotación petrolera: ¿Oportunidad para el desarrollo sostenible o una seria amenaza?</b> .....	11
<i>Edmundo Guerra V.</i>	
<b>Introducción</b> .....	15
<i>Guillaume Fontaine</i>	
<b>Capítulo I</b>	
<b>Cuestiones de método</b>	
<b>Las perspectivas de discusión de los temas socio-ambientales vinculados a la explotación petrolera en el Ecuador: posiciones encontradas o encuentro de posiciones</b> .....	27
<i>Teodoro Bustamante</i>	
<b>Indicadores de gestión e impactos de la actividad petrolera en la Región Amazónica Ecuatoriana</b> .....	51
<i>Aída Arteaga M.</i>	
<b>Aportes a una sociología del conflicto socio-ambiental</b> .....	79
<i>Guillaume Fontaine</i>	

## Capítulo II

### Cuestiones normativas

El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana . . . . .	105
<i>Gina Chávez</i>	
Medio ambiente y administración de justicia . . . . .	121
<i>Xavier Sisa</i>	
Participación, consulta previa y participación petrolera . . . . .	139
<i>Jorge Albán</i>	
La participación ciudadana en el desarrollo energético sustentable en América Latina y el Caribe . . . . .	153
<i>Verónica Potes</i>	

## Capítulo III

### Cuestiones políticas

La descentralización de competencias ambientales: un problema de recursos y capacidades . . . . .	163
Lautaro Ojeda Segovia	
El petróleo: ¿una amenaza o una oportunidad para la conservación y el desarrollo sostenible en Ecuador? . . . . .	181
Amanda Barrera de Jorgenson	
La evolución del régimen de contratación con relación al manejo sostenible de las actividades hidrocarburíferas . . . . .	187
<i>Roberto Caballero Carrera</i>	
La experiencia ambiental hidrocarburífera en el Ecuador . . . . .	197
<i>René Ortiz Durán</i>	
Bibliografía . . . . .	203

## **Capítulo II**

### **Cuestiones normativas**

# El papel de la sociedad civil en la inclusión de los derechos colectivos en la Constitución ecuatoriana

Gina Chávez

## Movilización social y reforma constitucional

Nuestra civilización es esencialmente paradójica: pretende ser la civilización de la riqueza y la abundancia, sin embargo, genera escasez y miseria; declara ser la más consciente de la necesidad de la paz y, precisamente, es la que más potencial destructivo ha desarrollado; se afirma como la civilización del bienestar colectivo, pero también ha creado mayor inseguridad e iniquidad; es la más globalizada, pero también ha generado la mayor afirmación de particularidades locales, culturales, étnicas y de género.

Esta paradoja también se refleja en la Constitución Política de 1998 que diseñó un Estado abierto a la globalización económica, reducido en el ámbito de la soberanía y débil frente a las empresas privadas nacionales y transnacionales, orientado por la gobernabilidad y estabilidad, y no por la justicia social y el orden político; sin embargo, incorpora una gran cantidad de derechos individuales y colectivos, así como especiales y reforzados mecanismos de protección, otorgando un tratamiento integral y novedoso a estos derechos.

Otra evidencia en relación con la reforma constitucional ecuatoriana de 1998, tiene que ver con el hecho que nuestro país ha venido ajustando su democracia al sistema de derecho, lo que no tiene que ver únicamente con lo que las personas conocen del contenido y sentido de las leyes, utilicen o no los mecanismos legales para resolver sus conflictos, cuestionen o no el contenido de las leyes, sino que, además, reflejan una forma de entender y

percibir significados en los acontecimientos de la vida política y social que representa una comprensión particular, un conjunto de creencias sobre el tiempo, el espacio, la comunidad, la autoridad, la representación, en definitiva, una forma de imaginar lo político<sup>1</sup>.

Este reajuste, sin embargo, no ha estado libre de conflictos ni enfrentamientos políticos, unos mirando a la democracia, al Estado de derecho, a la sumisión a las leyes, como medio para el sostenimiento del *statu quo* y la dinamización de la economía y la inversión; otros mirando en las leyes solamente sus manifestaciones represivas y autoritarias; y, otros viendo en la demanda de aplicación de los derechos un mecanismo de acción social, de movilización social, de construcción de ciudadanía.

La comprensión del Derecho que operó a propósito de la Constituyente, si bien se enmarca en la lucha democrática y en el uso de las herramientas políticas y legales de la democracia, demuestra ir más allá de un simple acoplamiento a los postulados y herramientas del sistema. Santos (1998a:20-22), sostiene que el Derecho se compone de retórica, burocracia y violencia<sup>2</sup>, la correlación de estos tres elementos, por tanto, determinarán el carácter de un campo jurídico: el sentido de la democracia en un Estado moderno y complejo, por ejemplo, si un sistema tiene un predominio de violencia y burocracia será menos democrático que un sistema en el que exista un predominio de retórica y burocracia frente a la violencia.

Si tenemos que pensar al Ecuador en el marco de esta comprensión podríamos ver que existe el predominio de una burocracia ineficiente junto con una creciente violencia y una retórica que frecuentemente linda con el populismo, lo que da como resultado una democracia difusa, de baja intensidad. Una muestra es el proceso de la Constituyente. La retórica sostenida por el aparato estatal en el proceso previo a la Constituyente, respondía esencialmente a las necesidades de legitimación de un recambio político con claros visos de ilegalidad y en la afirmación del liderazgo del presidente in-

- 
- 1 Khan (2001) propone realizar estudios relacionados con la cultura del Derecho para evidenciar que el Estado de derecho no solo es un conjunto de normas y reglas jurídicas, sino una forma de entender y significar la vida social y política.
  - 2 Santos (Ibíd.) sostiene que la retórica, la burocracia y la violencia son formas de comunicación y estrategias de toma de decisiones, la primera basada en la persuasión, la segunda basada en las imposiciones autoritarias sustentadas en los procedimientos y estándares normativos, y la tercera basada en la amenaza de la violencia física.



terino elegido por el Congreso Nacional, mientras que la burocracia y la violencia cedieron el espacio a la política.

La reforma constitucional de 1998 se dio en un ambiente de conflicto político y movilización social que convirtió lo que hasta entonces había sido un espacio del Derecho, en un proceso político que revelaba la debilidad de la democracia, la pugna entre sectores políticos hegemónicos, al tiempo que se hacía visible una demanda social que exigía al Estado reconocimiento y garantía para los derechos económicos, sociales, culturales y colectivos<sup>3</sup>.

En este sentido, la lucha por los derechos consagrados en la Constitución aparece como una forma de imaginar lo político desde actores sociales emergentes que buscan construir nuevos sentidos en el ejercicio del poder. En el imaginario de estos movimientos sociales aparece, además, como una apropiación de una parte del Estado de derecho, que en palabras de Santos vendría a ser la búsqueda de una preeminencia de la retórica frente a la violencia, y la demanda de una práctica efectiva de esa retórica de parte de la burocracia.

En este proceso de reforma constitucional podemos observar no solo el cuerpo constitucional resultante, sino la apropiación de ese contenido por parte de quienes sienten haber puesto un artículo, una frase, un capítulo en el mismo. De allí que para muchos sectores de la sociedad, su demanda y presión actual se orienta a lograr la concreción material de esos principios, reglas y normas que contiene la Constitución, no solo por las normas en sí, sino por un entendimiento sobre el potencial movilizador de la lucha por los derechos. En esta línea, podemos afirmar que la lucha por los derechos constitucionales no es, en *stricto sensu*, la lucha contra el estado de dominación y exclusión, sino la lucha por recobrar el sentido de la democracia y del ejercicio del poder que aparece como la lucha por lo conquistado, lo alcanzado, lo asumido por el Estado; desde nuestra perspectiva, esto es, la lucha por lo propio.

---

3 Santos (1998b: 346-347) sostiene que la política de los derechos humanos al final de este siglo es un factor clave para entender la crisis de la modernidad occidental que, básicamente, responde a tres tipos de tensiones: la primera se produce entre la regulación social y la emancipación social; la segunda entre el Estado y la sociedad civil; y, la tercera, entre el Estado nación y lo que llamamos globalización. Sostiene que los derechos humanos se encuentran en el núcleo de la tensión entre Estado y sociedad civil, en el sentido de que mientras la primera generación de derechos humanos fue designada como una lucha entre la sociedad civil y el Estado, las generaciones segunda y tercera recurren al Estado como un garante de los derechos humanos.

## **Cronología de un caos anunciado. Euforia constitucional y conflicto social**

Un paro cívico nacional convocado por las fuerzas sociales y políticas del país “hirió de muerte” al Gobierno de Abdalá Bucaram<sup>4</sup>, cuya caída se precipitó en tres días. Su estilo hartó chabacano para conducir el país, denuncias de corrupción -que hasta ahora no han sido confirmadas por los jueces-, la ambigua política económica, desencadenaron una crisis que comenzó con la decisión de 42 legisladores al declarar insano mental a Bucaram, pasó por la designación de un presidente interino y terminó con la reforma constitucional hecha por la Constituyente.

Un paro de transportistas reclamando por la elevación de los combustibles provocó desabastecimiento e inmovilizó a varias ciudades. Las actividades en las escuelas también se suspendieron. El presidente Bucaram removió a siete de sus ministros, y convocó a un gran diálogo de concertación. Ex presidentes de la República, ex candidatos presidenciales, diputados, líderes políticos, empresarios, dirigentes sociales asistieron a una reunión política en la que cobró fuerza la tesis de la sustitución democrática del presidente Bucaram. Largas colas se formaron en las gasolineras y los mercados se abarrotaron. Los indios cerraron las carreteras y en las ciudades se comenzó a encender fogatas. La Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas ocupó un hotel en Quito, propiedad de un funcionario de gobierno, y colocaron un manifiesto con el mensaje: “Que se vaya Bucaram”. Mientras tanto, en Guayaquil, se realizaba una marcha de “los pobres por Bucaram”. El Gobierno se comprometió con la Constitución y anunció medidas de compensación social. El país se movilizó en una jornada contundente al grito de: “¡Que se vaya!”. Entre tanto, 51 diputados anunciaron que el 6 de febrero decidirían la suerte del presidente interino.

Una accidentada sesión extraordinaria del Parlamento declaró vacante la presidencia de la República. Los legisladores invocaron el artículo 100 de la Constitución aduciendo incapacidad mental del presidente Bucaram para gobernar. Fabián Alarcón, en ese momento presidente del Congreso Nacional,

---

4 A los seis meses de ejercer el poder el presidente Abdalá Bucaram tuvo que abandonarlo dentro de una grave crisis política y masivas jornadas de movilización social ocurridas fundamentalmente en Quito, cuya mayor expresión se dio el 5 de febrero de 1997.

fue elegido presidente interino, hasta agosto de 1998, por una mayoría de 44 legisladores. No obstante, Bucaram dijo que seguía siendo presidente y pidió a las Fuerzas Armadas que desconocieran la decisión del Congreso. Un tercer personaje en contienda, la vicepresidenta Rosalía Arteaga, argumentó que ella estaba en la línea de sucesión y que le correspondía asumir la presidencia. Incluso firmó un decreto según el cual tomaba control del poder.

El Congreso convocó a sesión extraordinaria para elegir al interino. Alarcón había acumulado 50 votos a su favor. Rosalía asumió temporalmente la presidencia. Finalmente, Fabián Alarcón obtuvo 57 votos para ser elegido presidente interino de la República hasta el 10 de agosto de 1998. El Congreso declaró terminado el encargo de las funciones de presidente temporal de la República a la vicepresidenta Rosalía Arteaga, quien horas antes había ya renunciado al cargo y convocó a una consulta popular para viabilizar la reforma del Estado. Abdalá Bucaram fugó a Panamá junto con su hijo Jacobo, acusado de corrupción.

El Presidente interino calificó de “catastrófica” la situación fiscal y anunció recortes presupuestarios y medidas económicas moderadas. En las dependencias públicas se armó una confusión, porque grupos de burócratas “echaron” a los colaboradores del ex presidente Bucaram. En las gobernaciones existió confusión mientras que asambleas populares designaban a sus propias autoridades.

El conflicto político no cesaba mientras la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) hacía una convocatoria pública a conformar una constituyente, propuesta a la que se adhirieron varios sectores sociales, productivos y mandos medios de militares. La resistencia inicial de las elites políticas pronto cedió buscando asumir el reto a su favor, lo que luego fue confirmado por los resultados de la elección popular que conformó la Asamblea. Decidida por referéndum la conformación por elección popular de la Constituyente, diversos sectores sociales se autoconvocaron para trabajar en el diseño de una constitución que recoja las aspiraciones sociales históricamente denegadas. En octubre de 1997 se reunió por primera vez la denominada “Asamblea nacional constituyente de la sociedad civil”, con el lema: “Todas las voces a la Constitución”.

Un par de meses atrás se había realizado un trabajo de recopilación de propuestas enviadas por un centenar de organizaciones, grupos, y sectores sociales, por lo que la Asamblea se constituyó en un espacio de consolida-

ción política y legitimación de las propuestas demandadas por la sociedad civil. Preparada por una comisión técnica, la propuesta de nueva Constitución fue asumida finalmente por la CONAIE y presentada de manera oficial a la flamante Constituyente.

La significación de “Constituyente de la sociedad civil” para los sectores sociales movilizados puede reflejarse en una de las intervenciones que hiciera un indígena shuara dentro de la Comisión 5, quien al referirse al sentido del poder, decía: “En los pueblos indígenas amazónicos, el poder se adquiere a través de la práctica de sacrificios guiados por un sabio. Luego de cumplir con ciertos sacrificios voluntariamente aceptados, se inicia un proceso de purificación con el agua y el nantem, luego de lo cual, los espíritus de la selva entregan una misión. Hemos asumido voluntariamente el sacrificio del *ayampe* o caminata, por miles de kilómetros, y los días, el sol, el viento y la lluvia que nos ha cubierto ha sido la ceremonia de purificación que nos ha entregado el poder de emitir el mensaje de construir un país diferente”<sup>5</sup>. Con ese espíritu de apropiación de la construcción del país, los participantes en el evento previo a la Asamblea oficial, se preparaban para la nueva fase de acciones, esto es, para vigilar el desarrollo de la Constituyente.

A partir del 20 de diciembre se instaló la Constituyente conformada por 70 asambleístas elegidos por votación popular y representantes de las diversas tendencias políticas del país. La correlación de fuerzas al interior de la Asamblea fue desfavorable para los sectores populares, por lo que todos los pronósticos eran negativos para sus aspiraciones. Entonces, la decisión que se adoptó fue de monitorear el desarrollo de la Asamblea. La atención social que produjo este espacio, y el trabajo de preparación de propuestas realizado con anterioridad facilitaron la movilización social de presión a la Asamblea. Mujeres, jubilados, ecologistas, pequeños empresarios, campesinos, homosexuales, objetores de conciencia, el seguro social campesino, los indígenas, fueron desarrollando estrategias de movilización que involucraban acciones conjuntas así como acciones propias. Muchos tuvieron sus delegados o alcanzaron asesorías dentro de las comisiones de trabajo, lo que permitió establecer un puente directo y fidedigno que alertaba hacia fuera de la necesidad o no de presión ciudadana.

---

5 Documento síntesis del trabajo realizado por el Grupo 5 de la Asamblea Nacional Constituyente de la Sociedad Civil que trabajó el tema “Del deber ser del Estado”.

Los resultados, todos los conocemos: un refuerzo de los derechos tanto de primera como de segunda generación y la inclusión de derechos colectivos de pueblos indígenas, consumidores y del medio ambiente<sup>6</sup>; un nuevo entendimiento de los derechos basado en la diferencia: tratos distintos a grupos distintos, entre ellos, los grupos vulnerables (mujeres, niños, tercera edad) y pueblos indígenas y afroecuatorianos; un reforzamiento de los derechos de mujeres, niños, tercera edad, pueblos indígenas y afroecuatorianos, gays, objetores de conciencia, así como de las garantías constitucionales.

Aunque persisten las críticas al resultado de este proceso, para los sectores sociales movilizados en esa ocasión, fue un espacio de concreción de algunas de sus demandas, operándose así, la apropiación de la Carta Política por parte de los denominados movimientos sociales y sectores de la sociedad civil.

## **Participación y orden político**

Una pregunta que surge luego de este breve relato de la movilización social ocurrida alrededor de la Constituyente es el carácter de esta movilización en el ámbito del sistema político. Las reacciones que aún vienen generándose frente a la Constitución de 1998 y las demandas de aplicación de sus principios y normas, vuelven a poner en la mesa el debate sobre el papel del Estado y de la sociedad dentro de un orden político, debate añejo, como todos conocemos.

Buena parte de la reacción social actual responde al enfrentamiento de dos tipos de visión sobre la construcción del orden político. Quienes abordan el análisis desde la teoría liberal y los postulados del sistema liberal, ven a la participación social independiente del sistema de representación como desviación peligrosa e ilegítima del orden político. Quienes parten de la teo-

---

6 Una lectura sobre los derechos humanos entiende a su desarrollo en términos generacionales. Los derechos de primera generación corresponden a los derechos civiles y políticos; los derechos de segunda generación corresponden a los derechos económicos, sociales y culturales; los derechos de tercera generación son los derechos de los pueblos, el derecho a la paz, al de un medio ambiente sano, etc., también conocidos como derechos colectivos. Ahora se habla, inclusive, de derechos de cuarta generación que enmarcarían a los derechos geoestacionarios, el derecho al uso del espacio intergaláctico, los derechos de ultramar y otros.

ría de los derechos humanos ven a la participación social expresada por medios legítimamente establecidos como el fundamento del Estado de derecho y el mecanismo para recuperar la legitimidad política de la soberanía gubernativa que se manifiesta a través de la protección de los derechos y la intervención estatal que garantice el ejercicio de los mismos.

Desde Maquiavelo quedó clara la necesidad de centralizar el poder como medio para reducir las tensiones políticas y sociales, así también, quedó claro que esa centralidad debía estar fundada en la participación de los actores a fin de que no se deslegitime el poder. La centralización del poder opera a través del Estado, que en un primer momento entiende a la sociedad sometida al Estado. No obstante, con el sistema de libertades queda sellado el pacto social entre ciudadanos – “mi derecho termina cuando comienza el derecho del otro” –, que el Estado se encarga de garantizar, con lo que éste solo será legítimo si reconoce los intereses de los ciudadanos. Dicho de otro modo, la sociedad es la que legitima al Estado.

Locke reconoce que los ciudadanos no tienen poder ejecutivo (soberanía gubernativa), pero sí poder moral que opera a través de instituciones propias (clubes, sectas, logias) organizadas sobre la base de sus propias leyes, pero en donde se da una representación de lo que debería ser la sociedad. Este primer nivel organizativo, que es visto como el germen de los partidos políticos, es también el germen de lo que se conoce como sociedad civil, operando en un ámbito semipúblico por medios diversos.

Vuelve a tratarse el tema de la participación en el ámbito del debate sobre la modernidad y la modernización sostenido en los últimos 50 años, en donde se miran una variedad de posiciones. En términos generales, la modernidad entiende la participación como el medio de relación entre el Estado y la sociedad. Esta participación, sin embargo, puede constituir un factor positivo, cuando para el proceso de cambio se la conduce por los caminos institucionales adecuados que garanticen la conexión aludida, esto es, a través de los partidos políticos y demás mecanismos políticos creados por el Estado para tal fin. Puede, también, constituir un factor negativo, cuando fruto de la falta de medios institucionales o de la exacerbación de sus demandas, se transforma en movilización o pretorianismo, en palabras de Huntington (1997).

Los canales de relación directos que la sociedad civil establece con el Estado, así como la movilización social de los distintos actores sociales, son

vistos, generalmente, como factores que distorsionan y caotizan la arena política, por lo que el Estado debe actuar a fin de reducir el conflicto y alcanzar el orden. Huntington (ibíd.) hace una distinción entre movilización y participación. Ve a la movilización como expresión de la heterogeneidad social, y a la participación como expresión de la heterogeneidad política. Entendiendo a la modernización como un proceso de cambio, no le preocupa la participación, por el contrario, considera que el proceso requiere de un alto grado de participación y de conflicto, el que debe ser asimilado por la institucionalidad política para no fracasar. Le preocupa sí la inexistencia de mecanismos consolidados para incorporar las demandas sociales y advierte que su ausencia hace que todos lleven directamente sus demandas, lo que hace, a su vez, que el Estado no tenga independencia de los actores sociales y que los actores sociales no tengan independencia del Estado.

Para Touraine (1987:12 y 76) la falta de independencia entre Estado y actores sociales no es sino la forma como una sociedad actúa, por cierto muy característica de la sociedad latinoamericana. Sostiene que el modelo de desarrollo se basa en esa fusión, por lo que no se corre el riesgo de conducir a la decadencia. No deja de preocuparle, sin embargo, la inexistencia de actores puros, lo que hace que no respondan a una lógica interna sino a una lógica total que termina por fragmentarles.

Para la mayoría de los teóricos de la modernización, el actor principal del proceso de cambio es el Estado. Huntington pone de relieve, además, la importancia que tienen los partidos políticos, mientras que Touraine habla de que el Estado al actuar fusionado con actores económicos y sociales, no solo cumple sus roles burocráticos o administrativos, sino también representa el actor central del proceso de modernización.

Otra perspectiva de análisis incursionará en el debate de la modernidad y corresponde al análisis del populismo. De la Torre (2000:19), al estudiar el populismo considera que la participación que no opera dentro del sistema de representación está en el limbo en tanto no es una política tradicional pero tampoco es política democrática. Sostiene que en estas condiciones la participación no conduce a nada pues no pasa de ser una experiencia de inclusión, sin que se llegue a la modernización ni se regrese a la tradición. Es un simulacro de inclusión y solo representa el desafío del pueblo a las clases oligárquicas.

La teoría de la gobernabilidad vuelve a dar importancia a la participación, advirtiendo que su déficit es una de las causas de la ingobernabilidad. Frente a esta posición, a Montúfar (1999) le preocupa que mediante este mecanismo los organismos de la sociedad pasan a tomar decisiones públicas, lo que no significa una democratización amplia y verdadera sino que se trata de que prevalezca el sector que tiene más poder. Considera que es un mecanismo que no pretende eliminar los poderes fácticos, sino más bien potenciar su acción, renunciando, de este modo, a la concentración del poder que para Huntington era un aspecto clave para reducir el conflicto. Esto significa que el cambio que se estaría produciendo en América Latina con la aplicación del modelo de gobernabilidad representaría un cambio premoderno que está conduciendo al caos y al pretorianismo, esto es, al colapso de la sociedad.

Frente a estas posiciones que se atemorizan ante la emergencia de la movilización y la demanda de la participación social en las definiciones del poder, los postulados que parten de la actual doctrina de los derechos humanos<sup>7</sup>, apelan por una ampliación de la visión de participación. Bajo esta perspectiva, la participación en su más amplia acepción vuelve a ser el fundamento del ejercicio del poder y del orden político. La legitimidad del poder sigue operando a través del sistema de representación, sin embargo, por los desajustes que se evidencian en este sistema, se refuerzan otros mecanismos que acercan al Estado a la sociedad civil en la toma de decisiones. Las acciones de amparo en el ámbito jurídico; los plebiscitos, las consultas populares, las consultas a la población en casos puntuales como cuando se va a afectar el medio ambiente o el derecho a la diversidad étnico-cultural, las veedurías sociales, el control social de la corrupción, en el ámbito social, están concebidos como mecanismos de participación social y legitimación que, lejos de poner en riesgo la construcción de un orden político, lo estarían estimulando.

---

7 Para Santos(1998 b:245), es interesante ver hasta que punto los derechos humanos se han convertido en el lenguaje de la política progresista, cuando hasta después de la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos eran en buena medida parte integral de la política de la guerra fría, frente a lo cual las fuerzas progresistas preferían el lenguaje de la revolución y el socialismo a la hora de formular una política emancipatoria. Advierte que en la actualidad, aquellas mismas fuerzas progresistas están volviéndose hacia los derechos humanos para reconstruir el lenguaje emancipatorio.



Esta visión toma distancia con las posiciones de los teóricos de la modernidad, en este momento referidos, en tanto amplía los límites de la teoría del sistema político que ve sólo a los partidos políticos y al sistema de representación como el espacio de mediación entre la sociedad y el Estado, ubicando la urgencia de abrir nuevas vías de participación que canalicen las demandas de una sociedad que reacciona frente a la crisis y demanda un rol más activo en la determinación del interés público.

Sostengo que la movilización ocurrida alrededor de la Constituyente fue canalizada por esta visión basada en la doctrina de los derechos humanos, que opera sobre la base de la apropiación de los procesos de fortalecimiento constitucional, la defensa de derechos fundamentales, la demanda de participación social en decisiones que afectan a la comunidad, la demanda de intervención estatal cuando la realización de los derechos así lo exige, y una visión de desarrollo que opta por la economía de la sostenibilidad antes que por la sostenibilidad de la economía. Los contenidos que adopta esta dimensión de los derechos humanos se ponen en evidencia, por ejemplo, en los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Carta Política del Ecuador. Estos derechos reflejan la reactivación del debate étnico-cultural, representan importantes modificaciones en la concepción de los derechos humanos, a la vez que son el fruto de una dinámica social del movimiento indígena que, partiendo de reivindicaciones propias, se vincula a demandas más generales de tipo nacional y global.

### **Sociedad civil y derechos colectivos: el movimiento indígena y la reactivación del debate étnico**

Como mencionaba en líneas anteriores, el movimiento indígena tuvo un activo rol con relación a la reforma constitucional de 1998, lo que se inscribe en un proceso de revitalización del movimiento indígena a escala nacional e internacional. La reactivación étnica de la que da cuenta nuestro país desde la década de los ochenta, se asienta básicamente en seis factores: territorialización de los espacios y las demandas; inserción al mercado interno; organización de las comunidades étnico-territoriales que establece distancias con las organizaciones de tipo gremial y logran hacerse nacionales en su reivindicación étnica; desarrollo de una plataforma de lucha étnica que contempla el

cambio estructural del Estado, la autonomía de la planificación del desarrollo y de autorregulación, el reconocimiento de sus autoridades, etc.; cambios en las relaciones políticas que pone a los indígenas como sujetos sociales y actores políticos; presencia de elites políticas del movimiento indígena formulando, desarrollando y sosteniendo el proceso político mediante un modo de actuar que, antes de responder a un esquema piramidal de organización, actúa como una red de interrelaciones entre varias organizaciones y niveles.

Estos factores incidieron, por ejemplo, para que en toda la década de los noventa se organicen diversos levantamientos indígenas, en busca de un reconocimiento de sus derechos por parte del Estado, fruto de lo cual se da el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas. Observamos, además, un esfuerzo por impulsar un proceso de reconstitución de pueblos y nacionalidades indígenas que restauren instituciones y autoridades tradicionales, entre ellas, procesos de administración de justicia. Se puede ver también, una dinámica de participación de organizaciones y personas indígenas en diversos foros nacionales e internacionales, estimulando el debate acerca de sus derechos, así como un posicionamiento político desde las organizaciones indígenas más importantes, lo que es reconocido en el contexto internacional.

Pero, ¿qué pone nuevamente en el debate la cuestión étnica, después de haberse declarado su extinción con la igualación de derechos y la idea de ciudadanía? El debate sobre la cuestión étnica tiene una amplia data, como todos conocemos. Si recordamos, el proceso de constitución del Estado nación se esforzó por convertir al grupo étnico en esa categoría abstracta y politizada – la “nación” – a fin de que éste sea el único criterio de existencia del Estado. En este momento, el nacionalismo representaba un carácter político basado en el “principio de las nacionalidades”, que en términos generales significa el derecho de cada nación a tener su propio Estado independiente. A este principio apelaron los movimientos nacionales (particularmente en aquellas naciones divididas en distintos Estados) italiano, alemán, polaco, griego, belga, irlandés, después de 1830, en la época de las revoluciones democrático burguesas.

A finales del siglo XIX, el principio de las nacionalidades fue sustituido por el derecho a la autodeterminación, que significa el derecho de cada nación de formar en su territorio un Estado aparte, independiente y soberano. Los movimientos que apelaban al principio de las nacionalidades tenía co-

mo fundamentos los preceptos democráticos, mientras que los movimientos que apelaban a la autodeterminación (especialmente a finales del siglo XIX y principios del XX, en Turquía, Rusia, Austria-Hungría), hacían hincapié en los rasgos étnicos de la nación y su realización en un Estado nacional propio.

La “Declaración Universal de Derechos Humanos” (1948) establece el derecho a la autodeterminación. Sin embargo, la falta de definición de qué y quiénes son los pueblos, ha tendido a limitar su aplicación. Los estados han atribuido este derecho a las colonias, negando su aplicación a los grupos nacionales o étnicos que se encuentran dentro de sus fronteras. Sin embargo, la idea de la autodeterminación – no solo como derecho de los pueblos sometidos por potencias extranjeras, sino también para los pueblos insertos en Estados independientes – cobra más fuerza cada vez.

Como una manera de enfrentar este tema, surge la idea de la existencia de una autodeterminación interna y una autodeterminación externa, la una implica un proceso de conformación política de un Estado y la otra implica un proceso de autonomía al interior de los estados. La aspiración de los pueblos indígenas se ha expresado, en términos generales, en el sentido de alcanzar la autonomía no la independencia, demandando un cambio de perspectiva, del Estado basado en la idea de una sola nación, un solo pueblo y una sola cultura, a un Estado basado en su composición pluriétnica o multicultural que daría como resultado un Estado multicultural.

El debate étnico en la última década vuelve a tomar cuerpo a partir de un cuestionamiento al paradigma político liberal, de acuerdo al cual los derechos son prerrogativas de los individuos y sólo de los individuos. En esta concepción, los derechos humanos colectivos son considerados absurdos y son vistos como amenazas al principio de soberanía, a la supervivencia del Estado nacional, y como combustible de las tensiones domésticas. Enfrentar este debate desde un punto de vista alternativo, según Santos (1998a: 160), requiere propugnar dos premisas: la primera, que no es suficiente el reconocimiento internacional de los derechos humanos universales para superar la discriminación contra los pueblos indígenas y las minorías étnicas. La segunda, que tras la larga historia de genocidio y etnocidio, la eliminación de la discriminación no puede ser lograda a través de la mera igualdad formal frente a la ley, sino mediante el entendimiento de los derechos de pueblos y colectividades.

Más aún, desde esta perspectiva, la misma visión universalista de los derechos humanos tendría que ser revisada, en tanto representa un universalismo desde arriba<sup>8</sup>, esto es, desde una concepción occidental que pregona la existencia de una naturaleza humana universal, la superioridad de la naturaleza humana, la naturaleza absoluta e irreductible del individuo. Frente a esto, Santos recomienda establecer diálogos transculturales sobre los derechos humanos para que éstos pasen de ser un localismo globalizado a un proyecto cosmopolita.

Otro cuestionamiento al paradigma político liberal apunta a uno de los ejes éticos y jurídicos del liberalismo como es el concepto de igualdad que, en su acepción más general, representa igualdad ante la ley, igualdad de trato e interdicción de todo tipo de discriminación. Este tipo de igualdad ha significado en los hechos una igualdad abstracta y formal que el Estado social de derecho ha tratado de superar y complementar proponiendo una ampliación del concepto orientado hacia una igualdad material, plasmada en el establecimiento de políticas prestacionales y de beneficios económicos y sociales.

Sin embargo, esto no resulta suficiente, pues con ello no se dan respuestas a las diferenciaciones producidas por lo distinto de “ser”, que viene desde la condición cultural o étnica. Basados en esta concepción, surge lo que se conoce como “políticas de la diferenciación” (Sotelo, s.f.) que están basadas en la constatación de la desigualdad económica, e involucran una comprensión adicional que tiene que ver con la evidencia de que entre las personas efectivamente hay diferencias. En vista de esas diferencias, se justifica que el Estado trate de manera diferente a los distintos, si es el caso, adoptando medidas de protección especiales que no toma respecto a otros grupos de la población. A partir de esto se sostiene que, mientras la igualdad formal es herramienta para que el Estado ejerza su poder de manera imparcial y neutra, la igualdad proporcional es herramienta para un Estado no indiferente a las diferencias existentes (ibíd: 28).

Nuestra Constitución asume la igualdad proporcional al establecer principios y normas que sustentan tratos diferentes para los grupos vulnera-

---

8 Santos (1998 b: 352) sostiene que mientras los derechos humanos sean concebidos como derechos humanos universales, tendrán que operar como localismos globalizados, una forma de globalización desde arriba, y que para que puedan operar como una forma cosmopolita y contrahegemónica de globalización, los derechos humanos deben ser reconceptualizados como multiculturales.

bles (niños, discapacitados, tercera edad, mujeres embarazadas) y para los pueblos indígenas. Ciertamente que el trato diferente que se da en uno y otro caso es distinto. La diferenciación en el primer caso tiene que ver con lo que se ha denominado una política de discriminación positiva, mientras que la diferenciación en el segundo caso tiene que ver con el otorgamiento de facultades autonómicas como medio para garantizar la diferencia cultural y étnica. La primera responde a los fundamentos del Estado social de derecho y la segunda responde a los fundamentos de un Estado multicultural<sup>9</sup>.

El debate étnico actual ha dado como resultado algunas ventajas de tipo político e institucional a los indígenas del Ecuador aunque está lejos de que tales ventajas redunden en mayor equidad, menor discriminación, superación de la marginalidad y elevación de la calidad de vida para la mayoría de la población indígena. Sin embargo, la habilidad para acoger e identificarse con demandas sociales más amplias, a nivel nacional e internacional, aunque polémica, ha permitido establecer espacios políticos susceptibles de acoger y compartir propuestas y agendas emancipatorias que vienen construyendo el ideario de sociedades diversas, solidarias, y sustentables, en el marco de la confrontación al proceso de globalización liderado por los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

---

9 Varios autores, entre ellos Kymlika, Luis Carlos Sotelo y Boaventura de Sousa Santos, hablan de sociedades multiculturales, repúblicas multiculturales, Estados multiculturales para referirse a los estados que han incluido en su determinación la pluriculturalidad, la multiétnicidad y una nueva noción del derecho a la igualdad.