

Lineamientos para la Construcción de Políticas Públicas Interculturales



LINEAMIENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERCULTURALES

La presente publicación ha sido elaborada en el marco del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural para la Reducción de la Pobreza y la Inclusión Social, implementado por el Ministerio Coordinador de Patrimonio del Ecuador, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, y el financiamiento del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio del Gobierno de España.

El Programa busca fortalecer el ejercicio de los derechos de las comunidades, pueblos y nacionalidades; incrementar su participación política; reducir la discriminación; promover la igualdad de oportunidades de los grupos excluidos por razones étnicas, y generar información pertinente a la diversidad cultural para la toma de decisiones de política pública. El Programa contribuye a la consecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República del Ecuador

María Fernanda Espinosa
Ministra Coordinadora de Patrimonio

Equipo UNESCO
Iván Fernández
María Rosa Cornejo

Equipo del Ministerio Coordinador de Patrimonio
Verónica Chávez
Marcelo Córdoba

Equipo del Programa Desarrollo y Diversidad Cultural
Alfredo Villacrés
Ángela Narváez

Concepto Editorial Ministerio Coordinador de Patrimonio
Excelprint

Impresión
Excelprint

Quito, octubre 2009

® Se autoriza la reproducción del contenido citando la fuente.

Programa Desarrollo y Diversidad Cultural
Alpallana E7-50 y Whymper, Mezanine
Telf.: (02) 255 7933
avillacres@ministeriopatrimonio.gov.ec

ÍNDICE

• Presentación.....	ix
LA INTERCULTURALIDAD: PANEL CENTRAL DE ESPECIALISTAS	1
• ¿Cómo abordar la interculturalidad? Interculturalidad, Plurinacionalidad y Ciencias Sociales en el Ecuador <i>Susana Andrade</i>	3
• La Interculturalidad y las Políticas Públicas <i>Fernando García Serrano</i>	16
• La Interculturalidad y los Objetivos del Milenio <i>Ricardo Moreno</i>	32
EDUCACIÓN INTERCULTURAL	45
• Educación Intercultural: Repensar la Educación Intercultural Bilingüe <i>Ariruma Kowii</i>	47
• La Educación Intercultural Bilingüe como Foro Público Nacional <i>José Antonio Figueroa</i>	54
• La Educación Básica Hispana y la Interculturalidad: Avances y Desafíos <i>Sebastián Granda Merchán</i>	68
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública de Educación Intercultural</i>	80
INTERCULTURALIDAD Y MODELOS DE SALUD	87
• Interculturalidad y Modelos de Salud <i>Luis Fernando Calderón</i>	89
• Modelo de Atención de Salud con Enfoque Intercultural: Hospital San Luis de Otavalo <i>José Terán</i>	97
• Interculturalidad y Modelos de Salud: La Experiencia del Cantón Loreto <i>Amilcar Albán</i>	109
• Participación de la Comunidad Indígena en el Control de la Tuberculosis: Una Mirada a la Interculturalidad <i>María Dolores Campoverde</i>	120
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Modelos de Salud</i>	131

INTERCULTURALIDAD Y AMBIENTE	135
• Interculturalidad y ambiente <i>David Cháves</i>	137
• Interculturalidad y ambiente <i>Paúl Maldonado Viera</i>	143
• Interculturalidad y ambiente <i>Anita Krainer</i>	148
• Diversidad Biocultural y Adaptación al Cambio Climático <i>João Stacishin de Queiroz</i>	157
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Medio Ambiente</i>	168
 INTERCULTURALIDAD Y JUSTICIA	 171
• Interculturalidad y Justicia <i>Franco Sánchez</i>	173
• Interculturalidad y Justicia <i>Edgar Willam Guatemal Campués</i>	178
• El Anclaje de la Interculturalidad <i>Santiago Argüello</i>	194
• Interculturalidad y Reformas Normativas <i>Ramiro Ávila Santamaría</i>	197
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Justicia</i>	201
 INTERCULTURALIDAD, PATRIMONIO Y SABERES	 205
• Diálogo Intercultural de Saberes <i>Gabriela Eljuri Jaramillo</i>	207
• Interculturalidad y Patrimonio Cultural <i>Dora Arízaga Guzmán</i>	215
• “Interculturalidad, Patrimonio y Saberes” <i>Rodrigo De La Cruz</i>	225
• Interculturalidad de la Interculturalidad, Reflexiones en el Camino <i>Jorge García</i>	237
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad, Patrimonio y Saberes</i>	247

INTERCULTURALIDAD Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN	251
• Sistema Nacional de Información, “Un Nuevo Modelo para la Gestión de la Información” <i>Alejandra Calderón</i>	253
• La Interculturalidad y la Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información Nacionales <i>Lenin Cadena</i>	257
• La Noción de Interculturalidad y los Procesos de Inclusión de la Diversidad Étnica en la Producción de Información Estadística <i>Luis Pijal</i>	263
• Interculturalidad e Inclusión de la Diversidad Étnica y Cultural en los Sistemas de Información <i>Jorge Cóndor</i>	276
• <i>Sugerencias para la Formulación de Política Pública en Interculturalidad y Sistemas de Información</i>	283
INTERCULTURALIDAD Y CIUDADANÍA	287
• Interculturalidad y Ciudadanía: Una Visión desde el Pueblo Afroecuatoriano <i>José Chalá Cruz</i>	289
• Interculturalidad, Género y Ciudadanía <i>María Andrade Chalán</i>	299
• Interculturalidad y Ciudadanía: Consejo de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador – CODENPE <i>Ampam Karakras</i>	304



INTERCULTURALIDAD Y JUSTICIA

INTERCULTURALIDAD
Y JUSTICIA

Interculturalidad y Justicia

Franco Sánchez

Las manifestaciones o consecuencias de la plurinacionalidad tienen que ver con las fuentes del derecho. Evidentemente en un estado liberal, eminentemente legal, la fuente del derecho era única. En un Estado plurinacional, aunque no exclusivamente plurinacional, sino porque nuestra Constitución habla de derechos y de justicia, las fuentes se diversifican.

En la visión liberal, existía una obsesión en la teoría del derecho, una sola forma de concebir al derecho en su momento, los juristas lo hicieron con el ánimo de diferenciar la moral del derecho y tenía algunos antecedentes históricos importantes, que no voy a profundizar, pero de alguna manera tenía que ver con lo que significó el Estado laico en el Estado europeo. Un Estado fuertemente influenciado por la iglesia Católica, en su momento también, Inglaterra con la Luterana y la Ortodoxa en la Unión Soviética. La idea era distinguir el derecho de la iglesia y el derecho del Estado laico, al final lo que se sacrificó fueron todas las formas del derecho.

Entonces, el gran invento de la teoría del derecho es generar el mecanismo de la validez formal, que solo podría ser derecho aquél que era expedido por una autoridad legítimamente reconocida por el Estado, y de acuerdo con los procedimientos realizados por el Estado. Con eso, obtuvieron la moral, el derecho canónico, el derecho indígena y todas las concepciones de derecho.

Esa concepción tan dura, en el derecho occidental, derecho puro, porque además así lo llama Kelsenki, es un reto enorme para los juristas, explicar a los juristas que la validez formal que tanto se predicó en el derecho no es suficiente, ni tampoco es necesaria, aquí existe un problema. Al respecto yo tengo un concepto occidental y pertenece a Ferallori, para él lo importante ya no es tanto la autoridad de dónde procede, aunque si es importante, pero lo más significativo para él es la coherencia en lo que sería referente a las personas o a las colectividades, que es otra fuente de validez.

Si dibujara sería algo así y en varios círculos, el derecho indígena es uno, sin

duda, pero no es tampoco el único; está el sistema internacional de protección de derechos que también tiene autoridades distintas, mecanismos de elaboración diferente de justicia variados. Los mecanismos de justicia andina y regional. Por eso la diversidad es parte de la ley, deja de ser la parte principal y es un elemento más, el método legislativo es el sistema occidental.

Esa es una de las consecuencias que observo en el caso de la plurinacionalidad.

El tema de la justicia indígena, haré referencia acerca de cuando se editó la Constitución, fue definitivamente intencional y racional, el hecho de haber puesto en el mismo nivel, si ustedes se fijan en la Constitución los capítulos a que hace mención este título que tienen que ver con las funciones del Estado, cada función que son cinco, tiene un capítulo. La Función de Transparencia y Control el 1, Función Legislativa el 1, 2, 3 y 4. En el numeral 4, cuando habla de la Justicia, en el mismo nivel está la Justicia Indígena. No era el último artículo de la Constitución el relacionado a la justicia indígena, ni un método aparte, sino que era un medio paralelo y tan importante como el de la Función Judicial. Eso me parece que es relevante.

La justicia indígena, sin duda, el reto es yo siempre pregunto, cuando yo tenía un alumno indígena, le preguntaba, aquí el reto es buscar estos mecanismos de validez, que no tiene que ver con lo sustancial, pero lo que sí es obvio es que al reconocer un sistema, a ese nivel de jerarquía, en el fondo lo que se está reconociendo es que hay una autoridad distinta, hay normas de carácter sustantivo que son diferentes, hay procedimientos que son desiguales y hay varias formas de resolver y también de ejecutar las sentencias.

Por ejemplo, siempre he creído en las propuestas que nosotros recibíamos cuando hacíamos la ley, pensar que el punto de encuentro entre la justicia indígena y la ordinaria es la policía, me parecía que es un gran error, yo pienso que son dos sistemas que cada uno tiene su autonomía, su independencia. El gran problema es el choque de la justicia indígena con la justicia ordinaria, la noción de jerarquía móvil es de Sareveski, no existe un sistema que se ubique sobre el otro, no significa que la justicia ordinaria se encuentre sobre la justicia indígena o viceversa, tampoco, que existan en términos paralelos, la idea es que en casos concretos la una sea la que se aplique en función de la otra y eso no significa que sea superior, será quizá superior en el caso, pero no siempre. Esta es la jerarquía móvil.

Algunos interrogantes, quiénes son los sujetos que están juzgando, dónde se

está juzgando la cuestión territorial, la personal, el ámbito material y hay un cúmulo de temas que no se pueden resolver en términos teóricos ni en expresiones normativas. Opinaría que un diseño de ley tiene que estar basado en principios. Esos principios ya fueron incluidos en una ley que está vigente actualmente, se refiere al Código Orgánico de la Función Judicial, elaboramos tres artículos que tienen aperturas, que son muy básicos, muy generales, son los siguientes:

Reconocer la variedad, cuando redactábamos esta ley, nosotros pensábamos cómo hacer una justicia que no sea invasiva, nos preocupaba la justicia ordinaria, a fin de que sea respetuosa a la justicia.

Y estos son los principios que habíamos nombrado anteriormente; primero, reconocer que existen dos sistemas; segundo, reconocer que ninguno de los dos es superior al otro; el tercero cuando la justicia indígena resolvió hay que declarar lo que en derecho ordinario se llama el *Nom bis in idem*; es decir, que no se puede juzgar dos veces; el cuarto, en caso de duda, el juzgador, porque esta ley está dedicada a los jueces ordinarios, tiene que resolver los problemas por medio de la justicia indígena y la otra cuando un actor indígena tenga que resolver dilemas entre dos jurisdicciones, tiene que hacer un gran esfuerzo juzgador ordinario, por pensar formas distintas y abordar el derecho y ver los efectos del derecho. Es lo que está descrito como la interpretación intercultural.

El siguiente punto, respecto a la ley que ahora está en el Parlamento, tengo que reconocer, insisto, que hay déficits democráticos en la elaboración de estas leyes a fin de no discutir, pero que responde a los conflictos y a los cronogramas de elaboración de leyes, bajo la premisa de que la discusión democrática verdadera y propia tiene que hacerse en el Parlamento, aunque no es la adecuada.

Otro tema, la ley de control constitucional, que la conocíamos, con la necesidad de regular, lo que ya consta en la Constitución, que la justicia indígena tiene como límite el respeto a los derechos humanos en general y de las mujeres. Desarrollamos algunos principios, fuimos más audaces, porque era un elemento ya decidido políticamente, en el sentido de que la justicia indígena tiene un mecanismo de control. A mí no me parece en principio el abstracto, aunque en concreto puede haber problemas, la Corte Constitucional es el gran árbitro dirimente de todas las funciones del Estado y no podía existir dentro de la estructura del Estado, un órgano o un mecanismo que se origine o que exprese “actos que no pueden ser controlables”.

Colocamos algunos objetos. Un principio manifiesta que no cualquier violación de derechos es controlable constitucionalmente, porque a primera vista, por ejemplo, las ortigas o los temas de agua fría, etc., se las puede observar desde la cultura occidental como un trato inhumano, cruel o degradante. Lo que estamos colocando aquí son infracciones graves de derechos humanos, éstas son controlables, porque en la interpretación cultural, pueden existir temas que tienen un valor distinto, pero no tienen que ver con un castigo o un atentado a la dignidad. La siguiente sería que el juzgador constitucional tiene la obligación de aplicar la Constitución, debe hacer un esfuerzo por comprender el sistema jurídico que tiene que aplicar. De esta manera, al juez constitucional le estamos dando la orden o más bien dicho, no le estamos dando la orden, estamos poniendo una norma que dispone que para interpretar el caso concreto se deben usar normas del sistema jurídico indígena y del sistema jurídico constitucional.

El siguiente tema sería, este principio ya se desarrolló en la corte constitucional colombiana, un fallo maravilloso del juez Carlos Gaviria, que está escrito de forma casi textual, es el “principio de máxima autonomía de la jurisdicción indígena y de la mínima intervención del Estado”.

La legitimación activa, el problema es quién puede presentar o motivar a la corte para que proceda a controlar una resolución de la justicia común. Nosotros hemos colocado primero, una persona ajena a la comunidad o ajena al conflicto, no puede ejecutarlo como el derecho indígena, es un derecho colectivo, pensamos que tienen legitimidad activa las autoridades indígenas, las personas dentro del conflicto y miembros de la comunidad y hemos regulado algunas cosas muy genéricas sobre el proceso, por ejemplo la oralidad, la necesidad de que las personas intervengan públicamente, las autoridades, en la audiencia, que existan traductores, que la resolución tenga que ser leída en las comunidades y que los jueces puedan movilizarse hacia ellas, incluso hay unas normas de procedimiento que hemos tratado que sean lo más respetuosas al derecho indígena.

Finalmente manifiesto que existen tres perspectivas que son válidas desde la apariencia que uno analice. La una, efectivamente, si ustedes leen algunas sentencias que ha expedido la Corte Suprema de los Estados Unidos en relación a las comunidades indígenas, entonces, ustedes sin duda se van a dar cuenta que hay un “imperialismo occidental”, los derechos humanos como imperialismo occidental, existen.

El otro contenido es el opinar que los indígenas son los buenos salvajes y que por lo tanto cualquier cosa que haga es algo extraordinario, me parece inadecuado. Comparto la posición de Boaventura, que sostiene que existen un lenguaje epistémico común entre todos los sistemas, en su libro “Globalización y Derecho”, él asocia el derecho islámico con el derecho occidental europeo y llega a conclusiones el significado de dignidad de Kant tiene un concepto parecido en el Islam y deduce que hay normas de respeto al ser humano que son comunes, él le llama la hermenéutica diatrópica, nosotros le llamaríamos el principio de proporcionalidad y ponderación judicial, en los casos concretos saber cuánto vale cada uno y en el fondo indicar esa potencialidad de emancipar.

Dónde se encuentra esa potencialidad de emancipar?. Algunas ocasiones lo encuentran en los derechos humanos, o a lo mejor lo localice en otro derecho que no sea humano, me parece que nosotros tenemos ya este concepto de buen vivir o Suma Kausay, creo que en términos jurídicos teóricos es un excelente llamado a este diálogo intercultural. El buen vivir es un concepto que se inicia en lo indígena que está contextualizado constitucionalmente y creo que no hay como comprenderlo si no se cuenta con elementos de derecho indígena, evidentemente.

Por último a modo de resumen hoy hemos hecho referencia a tres temas jurídicos. Éste consta en la Constitución y dice, los conflictos de competencia rurales, ahí existe una deuda, nosotros estamos trabajando con las Naciones Unidas, en un proyecto común en varias zonas del país, ustedes ya tendrán conocimiento, la idea es elaborar un reglamento y comenzar a validar bajo la lógica que el derecho es vivo, movido, además, diverso, por la diversidad del país, y algún momento cuando llegemos a un consenso validado promover una ley de compatibilidad del derecho indígena con el derecho ordinario. Pero en este asunto estamos trabajando, existe un largo camino para investigar, muchos deseos de colaborar y tenemos la esperanza que hasta finales de año llegemos a la meta.