

¿Decolonialidad o persistencia del colonialismo? Pueblos indígenas de frontera y participación en escenarios internacionales

Andrea Moreno Zamora*

Resumen

Los pueblos indígenas han logrado un reconocimiento de sus derechos y un posicionamiento de sus agendas para discusión en diversos escenarios a nivel internacional. En este artículo se estudia la implementación de políticas inclusivas, asociadas al multiculturalismo en espacios internacionales tradicionalmente liderados por Estados, que ahora cuentan con la participación de organizaciones de base. Se busca identificar en qué medida éstas logran propósitos de descolonización/decolonialidad, o por el contrario se mantienen procesos de colonización a través de un multiculturalismo neoliberal visto desde la teoría de las Relaciones Internacionales. Para ello, se revisará como estudio de caso la doble nacionalidad para indígenas y la “canasta familiar transfronteriza” en el escenario bilateral Colombia-Ecuador.

Abstract

Indigenous people have achieved recognition of their rights and positioned their agendas for discussion in various settings at the international level. This paper studies the implementation of inclusive policies associated with multiculturalism in international scenarios, which traditionally have been led by states, but now with direct participation of grassroots organizations. Identifying to what extent they achieve decolonization / decoloniality or, if on the contrary, colonization processes have been maintained from a neoliberal multiculturalism seen from the theory of International Relations. To accomplish this, dual nationality for indigenous people and the “cross-border basic market basket” in the bilateral Colombia-Ecuador scenario will be reviewed as case study.

Cómo citar este artículo

(APA): Moreno, A. (2019).

“¿Decolonialidad o persistencia del colonialismo?

Pueblos indígenas de frontera y participación en escenarios internacionales.

Opinión Pública, 12, 31-53.

> **Palabras clave:** descolonización, decolonialidad, frontera, nación, neoliberalismo, multiculturalismo, pueblos indígenas, relaciones internacionales

> Keywords:

Border, Decoloniality, Decolonization, Indigenous Peoples, International Relations, Multiculturalism, Nation, Neoliberalism

* Magíster en Estudios Internacionales, Abogada y Administradora Pública. Contacto: ga.morenoz@uniandes.edu.co

Introducción

Los pueblos indígenas¹ de América Latina han permanecido en estos territorios desde mucho antes de la llegada de los españoles al continente. No obstante, su autoridad sobre el territorio ha sido desconocida desde el “Descubrimiento de América”; no sólo fueron despojados de sus tierras, sino que, adicionalmente, fueron víctimas de una división racial del trabajo², que asignó un valor de acuerdo con el color de piel, desapareció sus culturas y reescribieron sus historias, sumado a un genocidio sin precedentes (Pageau, 2010). Desde entonces vienen presentándose diversas luchas por la legitimidad de estos pueblos, por el reconocimiento de sus derechos y el respeto por sus usos, costumbres, creencias, cosmovisiones y formas de vida propia, lo cual se ha dado no sólo frente a los Estados, sino también en el ámbito internacional (Naciones Unidas, 2003).

Este artículo propone analizar en qué medida la participación de los pueblos indígenas en escenarios internacionales de frontera constituye un éxito de sus organizaciones en el reconocimiento de derechos como un proceso de descolonización/decolonialidad³ del poder, y qué tanto consolida la nueva institucionalidad de América Latina que se vanagloria de un multiculturalismo, que podría permitirles su participación

como forma de control a los alcances de sus luchas.

Siguiendo esta idea, a continuación, se presenta un contexto de los pueblos indígenas en América y sus luchas por el reconocimiento de sus derechos. No obstante, para acercarse a este tema, es necesario ahondar en una serie de conceptos que tienen relevancia en las relaciones interétnicas y en el desarrollo de agendas con los llamados grupos tribales, y que resultan fundamentales para el desarrollo de esta investigación, aunque no se limitan exclusivamente a ella. Tal es el caso de categorías como *indigenidad*, *multiculturalismo*, *(de)colonialidad*, *nacionalidad*, *frontera*, entre otros. Posteriormente, se realiza un análisis desde las Relaciones Internacionales, especialmente desde el postcolonialismo, la decolonialidad, el neoliberalismo y la interdependencia, para evidenciar el proceso que han llevado los pueblos indígenas en el escenario internacional y que explican su participación en algunos espacios concretos.

Para facilitar la reflexión propuesta, se abordarán dos aspectos centrales: la doble nacionalidad para miembros de pueblos indígenas y la *canasta familiar transfronteriza* con enfoque diferencial⁴, para este caso concreto de la frontera entre Colombia y Ecuador. Se seleccionaron estos

1 En este artículo, los términos pueblos indígenas, tribales o grupos étnicos se tratan como sinónimos, sin desconocer las diferencias que desde el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, diversos escenarios de Naciones Unidas y los mismos grupos han establecido. Al respecto, ver De Sousa Santos (2012), De la Cadena (2009), Bonfil (1977).

2 Ver entre otros Quijano 2000; Pageau 2010.

3 La descolonización se entiende como proceso de ruptura de una dependencia directa de occidente, que en su gran mayoría se desencadena en América Latina para el Siglo XIX con las luchas independentistas; por su parte, la decolonialidad va más allá de este proceso, para referirse a luchas orientadas a eliminar prácticas neocoloniales que se mantienen incluso después del proceso de descolonización (Quijano, 2000) (Quijano, 2009) (Mignolo, 2009). Paralelamente, es importante subrayar que, para Mignolo (2007), “la colonialidad es constitutiva de la modernidad, puesto que la retórica salvacionista de la modernidad presupone ya la lógica opresiva y condenatoria de la colonialidad, esa lógica opresiva produce una energía de descontento, de desconfianza, de desprendimiento entre quienes reaccionan ante la violencia imperial. Esa energía se traduce en proyectos decoloniales que, en última instancia, también son constitutivos de la modernidad”.

4 El enfoque diferencial es un concepto que puede ser asumido desde dos perspectivas, la primera hace referencia a un método de análisis y una guía de acción. En el caso de ser abordado como herramienta para análisis, lo que se busca es resaltar las diversas formas de discriminación a las cuales ha sido sometido un grupo poblacional determinado. Ahora bien, visto como guía de acción, es aquella que debe ser implementada para lograr una atención y protección a estas personas.

ejemplos porque permiten observar procesos de negociaciones llevadas a cabo entre los pueblos indígenas y la institucionalidad de los dos Estados⁵. Estos temas han sido trabajados desde el Comité Técnico Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras⁶, para desarrollar asuntos de importancia en la cotidianidad de los grupos étnicos. Los acuerdos logrados en este

escenario han servido para resolver asuntos específicos que afectan el desarrollo normal de la pervivencia física y cultural de los pueblos indígenas (Grisales, 2000), por lo que resulta de interés para esta investigación la participación de estos pueblos en los Comités binacionales y los resultados concretos que hayan obtenido para la promoción y protección de sus derechos.

Los pueblos Indígenas de América Latina y las luchas por el reconocimiento de sus derechos

Como lo señala Quijano (2009), América Latina es, desde hace más de quinientos años, el espacio propicio para un nuevo patrón de poder. Este espacio tiene una configuración históricamente específica, con una característica fundamental, fundacional e inherente: la colonialización. Esta corresponde a un período de tiempo en el cual la explotación y la conquista de territorios fueron la base de la dominación de un pueblo sobre otro. Por otra parte, la colonialidad es una ideología que surge dentro del colonialismo y genera un conocimiento propio, con relaciones de poder específicas y roles definidos para cada individuo.

En principio, la colonización desde Europa buscaba la concentración del poder y el control bajo su hegemonía, que incluyó la cultura, el conocimiento y la producción del conocimiento (Amin, 1995). También determinaba, desde sus lógicas, lo que se consideraba correcto, apropiado o pertinente (Quijano, 2000). Este colonialismo, acompañado de una perspectiva de colonialidad, entre otras consecuencias, facilitó

el establecimiento de categorías asociadas a Europa, como la creación de los Estados-nación, que anularon las realidades americanas existentes hasta entonces. Con el uso de esta categoría, los pueblos indígenas fueron expropiados de su cultura, de la libertad para vivirla y desarrollarla (Quijano, 2014). Paralelamente, este tipo de dominación afectó la identidad de los dominados, pues conduce a la pérdida de culturas; es un exterminio sesgado y silencioso de pueblos completos que ven desaparecer con impotencia su historia, realidades, cultura, lengua, prácticas, etc. (Crain, 2001).

Un ejemplo de ello es que la universalización de la historia a través de una mirada eurocéntrica ha contribuido a perpetuar la idea de una inferioridad de las culturas, historia, creencias, valores, costumbres y categorías que no se desprenden del pensamiento de Occidente (Chakrabarty, 1999; Clavero, 2011). De hecho, es claro que la historia ha sido reproducida desde las lógicas occidentales (Mignolo, 2002).

5 Esta frontera permite analizar las siguientes condiciones: pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo; flujo cotidiano de población y bienes; relaciones binacionales fluidas con escenarios que atienden a distintos sectores, organizaciones indígenas fortalecidas para lograr la participación.

6 El Comité Técnico Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras es una instancia institucional creada por las cancillerías de Colombia y Ecuador en 2012, con representación de los líderes de las comunidades indígenas y negras en la frontera que comparten Colombia y Ecuador. Cuenta también con participación de las instituciones públicas de los dos países que puedan responder a las necesidades planteadas por las comunidades.

De acuerdo con Pageau (2010), la historia del poder colonial tuvo dos implicaciones principales. La primera va a la par con la ubicación de los pueblos indígenas alrededor de una identidad individual y colectiva negativa, racial y colonial, es decir, la pérdida de su singularidad histórica; la otra corresponde a la pérdida de su lugar en la historia de la producción de la cultura.

Sobre este asunto, Quijano (2000) expone tres etapas en las cuales se enmarca el proceso de dominación. En primer lugar, lo que se presentó fue una expropiación de las poblaciones colonizadas, es decir, una forma de colonización del espacio que desconoció la ancestralidad de las comunidades sobre sus territorios. En segundo lugar, se llevó a cabo una violenta represión a cualquier forma asociada con la producción de conocimiento, sus modos de expresión de su universo simbólico y sus modos de expresar la subjetividad, a lo que Quijano llama una colonización del ser humano, etapa en la cual se reconfigura su cultura y se le reemplaza por formas occidentales. En tercer lugar, se lleva a cabo un proceso de aculturación, en los campos de la actividad material, tecnológica y religiosa, lo que Quijano se refiere como una colonización del saber, que reconfigura los procesos de conocimiento y los aproxima a lógicas occidentales que rompen con su ancestralidad y sus tradiciones.

En América Latina, se consolidó así una sociedad, al interior de la cual sus miembros tienen lugares desiguales en el marco de las relaciones de poder (De Sousa Santos, 2007). Estas se evidencian en el control de recursos de producción, de instituciones y mecanismos de poder político (Quijano, 2014). No obstante, en las últimas décadas, como consecuencia de las luchas que los pueblos indígenas han adelantado para el reconocimiento de sus derechos, se ha logrado un reconocimiento de la diversidad organizativa (Laurent, 2005), étnica y pluricultural (Fernández y Argüello, 2011), lo que da lugar

a una incursión en lo político-electoral (Laurent, 2016). Con ello se deja atrás el paradigma de la homogeneidad cultural (Wade, 2007), que primó desde el nacimiento de estos Estados (De la Rosa, 2011; Durand, 2008), para asumir una posición desde lo decolonial, como consecuencia de la diversidad (Mignolo, 2009).

Paralelamente, a finales del siglo xx, se produjeron cambios en las constituciones políticas de los países de América Latina (Carbonell, 2004) y legislaciones relacionadas con el manejo de los recursos, la biodiversidad y los territorios indígenas (Fernández y Argüello, 2011), así como también se dio el fortalecimiento de la sociedad civil global, a través de acciones ambientales que trascienden el ámbito local y generan acciones globales (Ulloa, 2007). Como consecuencia de estos cambios constitucionales, América Latina ha realizado una apertura al multiculturalismo (Laurent, 2016). Dicho giro puede verse como nueva base para una descolonización del poder como la propuesta por Quijano (2009), mediante la cual se propicie paulatinamente una disolución de las estructuras de poder y dominación promovidas desde el colonialismo.

En ese sentido, las luchas locales por el reconocimiento y la reivindicación identitaria tienen ahora efectos más allá del territorio en el cual se iniciaron. En el caso colombiano, la autonomía de los pueblos indígenas se reconoció a nivel nacional en derechos y libertades, pero también con temas asociados a salud, educación, justicia propia, entre otros, que cobijan a todas las comunidades indígenas. En parte, estos avances son el fruto de luchas no solo locales y nacionales, sino también regionales y globales. Esto, fuera de una aparente favorabilidad de los Estados en relación con las formas territoriales y de organización política indígenas, puede mostrar dos consecuencias. Por una parte, la inclusión nacional de las comunidades indígenas va a la par con su adecuación al modelo occidental de

“civilización” y “progreso”, aunque sea desde sus propias lógicas e intereses. Pero, de otra parte, refuerza la idea de un colonialismo euroamericano en plena expansión capitalista, que ha generado afectaciones negativas para algunas comunidades (De la Cadena y Orin Starn, 2009), como es el caso de la explotación de recursos naturales, la disposición de algunos lugares sagrados por prevalecer el interés general, que se han sumado a las políticas de reconocimiento de las últimas décadas.

Lo anterior ha llevado a que, en las últimas décadas, los líderes de movimientos y organizaciones indígenas hayan logrado posicionarse como referentes importantes y poderosos, como interlocutores no solo a nivel nacional sino también en el sistema internacional. Esto ha permitido ubicar nuevas categorías en la esfera política y económica, por ejemplo, en relación con los conceptos de nación, ciudadanía, democracia, desarrollo, medio ambiente (Ulloa, 2007), en los que se respeta su autoridad, autonomía, conocimientos, experiencias y derechos.

Así las cosas, una serie de luchas viene dándose en diversos escenarios nacionales, regionales y

globales, en los que los pueblos indígenas han posicionado su agenda y en algunos puntos han logrado resultados concretos (Rey-Maqueira, 2006). Con ello, se busca desarrollar un proceso de descolonialidad del poder de forma gradual, en la cual influyen en gran medida las organizaciones indígenas (Quijano, 2009).

En la actualidad, como lo menciona Ulloa (2007), se están transformando las ideas sobre identidades, no sólo al interior del Estado-nación, sino también en los escenarios transnacionales no indígenas. Por ello, es fundamental entender que las acciones e identidades indígenas, sus prácticas e interrelaciones con diferentes actores sociales, plantean implicaciones socioeconómicas y políticas que transforman el continente (De Sousa Santos, 2007).

Antes de ver cómo dichos aspectos se desarrollan concretamente, a partir de las consideraciones sobre la doble nacionalidad y de la *canasta familiar transfronteriza*, a continuación, se hace una aproximación a los conceptos fundamentales que permitirán entender las transiciones expuestas anteriormente y su impacto en las relaciones internacionales.

Indigenidad, multiculturalismo, nacionalidad y fronteras: cuatro conceptos clave para aclarar

Las categorías terminológicas y analíticas que se exponen a continuación, además de marcar la diferencia que existe en materia racial entre los pueblos indígenas y los demás, especialmente con relación a los pueblos europeos, también plasman una idea que perpetúa la dominación de estos últimos o sus descendientes en los

actuales sistemas que rigen en los territorios de América Latina. De hecho, los pueblos indígenas, a pesar de contar con un reconocimiento, se expresan desde un contexto en el que siguen siendo “minoría”, como si los diferentes en este continente fueran los indígenas y no los que llegaron de otras partes del mundo.

Indigenidad

El concepto de *indígena* claramente señala una relación entre la diferencia con los otros, los “no europeos”, como lo exponen Marisol de la Cadena y Davis Orin Starn:

[...] El primer uso [de la palabra indígena] en inglés viene en un informe de 1598 sobre el descubrimiento de América entre “indígenas” (definida como “personas criadas en ese mismo suelo”) y las personas que los españoles y los portugueses trajeron de África como esclavos. No es de extrañar que estas formas de relacionalidad expresaran la superioridad europea en la medida que “indígena” era sinónimo de “pagano”, almas idólatras que debían ser salvadas por el cristianismo. Más tarde, cuando la razón desplazó la fe como fundamento de la autoridad, “lo pagano” recibió el nuevo nombre de “lo primitivo” (en oposición a “civilizado”) incluyendo lo que se clasificaba como “tribal”, “nativo” y “aborigen” en los lexicones administrativos coloniales. (De la Cadena y Orin Starn, 2009, p. 196)

De hecho, la indigenidad es una categoría que se ha construido, *inventado*, desde la diferencia (Bonfil, 1977), desde lo que “no es”. Tal como subraya Marisol de la Cadena (2009) “las prácticas culturales, las instituciones y la política indígenas se hacen indígenas en articulación con lo que no se considera indígena en la formación social particular en la que existen” (De la Cadena y Orin Starn, 2009). Lo indígena ha sido considerado así desde varios siglos atrás como una categoría asumida en nociones eurocéntricas, basado en una escuela positivista. Como lo señala Rodríguez-Piñero (2007), se desarrolló una versión inicial en el derecho internacional que promovía una clara división de la humanidad

en pueblos civilizados, bárbaros y salvajes, que trajo como consecuencia una exclusión a los pueblos no europeos de los atributos de la soberanía internacional.

Para Naciones Unidas, los pueblos indígenas están compuestos por descendientes actuales de los pueblos que habitaron el territorio actual de un Estado, ya fuera total o parcialmente, previo al momento de la conquista, en el cual personas de culturas y orígenes étnicos diferentes llegaron de otros lugares del mundo, los sometieron mediante diversas prácticas y los redujeron a un rol de dominados o colonizados (Naciones Unidas, 1986). De acuerdo con este pronunciamiento, refiere también Naciones Unidas, estas personas actualmente tienen formas de vidas acordes con sus usos y costumbres, propias de su cultura y su cosmovisión; más que con las del Estado que ocupa este territorio y del cual hacen parte (Morales y Apel, 2001). No obstante, en las mesas de trabajo más recientes en este organismo, se ha trabajado sobre una nueva definición:

Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en partes de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblos, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sistemas legales. (Naciones Unidas, 2004)

Multiculturalismo

Autores como Kymlicka (1996) han desarrollado el multiculturalismo desde un enfoque liberal de los derechos que tienen las culturas minoritarias. Esta categoría se determina por la comprensión de las diferencias al interior del Estado, que permiten dinamizar y regular las identidades colectivas e individuales, que conforman la nación (Viveros y Lesmes, 2016). Ello da un lugar a las minorías, al marginado, para que su conocimiento, su cultura, su saber y su historia sean considerados dentro de una variedad que contiene el Estado, lo que muestra que pueden desarrollar y vivir sus culturas y que, adicionalmente, pueden tener una representación de sus intereses como pueblo (Kymlicka, 1996).

En el mismo orden de ideas, es importante recalcar que, más allá de la multiculturalidad, entendida como la convivencia de diferentes culturas dentro de una sociedad, el multiculturalismo se orienta por su parte a “la proyección de la diversidad étnica y cultural en la esfera pública, con la implementación de medidas estatales destinadas a velar por su respeto” (Laurent, 2016). Para el desarrollo de las garantías que promueve esta categoría, es necesario que las políticas públicas cuenten con un enfoque diferencial, a saber, un trato específico para grupos considerados desde su particularidad étnico-cultural.

(Pluri)nacionalidad

Según lo subraya Wade (2007), los Estados-nación⁷ fueron la fórmula ideal para unificar, generalizar y obviar la diferencia. A través de diversas formas de violencia física, institucional y simbólica, permitieron crear y consolidar “regímenes de verdad”⁸ (Chakrabarty, 1999). En estos países se determinaban claramente las formas mayoritariamente aceptadas en cada ámbito que serían adoptadas al interior del Estado (Quijano, 2014) y en muchos países se desconoció la ancestralidad de los pueblos indígenas. No fue sino hasta finalizando el siglo xx que se evidenciaron en el ordenamiento jurídico las reivindicaciones a favor de estas comunidades, como se mostró anteriormente.

Al respecto, el concepto de nación es trabajado por Argüello y Fernández (2011), a través de una exposición de cómo realidades con múltiples “nacionalidades” son reconocidas al interior de un Estado, como es el caso de Ecuador o Bolivia, países en los cuales se reconoce la pertenencia a las naciones indígenas de un ciudadano, sin que ello afecte su nacionalidad como atributo de la personalidad. Con una idea similar Lell (2014) propone que la vinculación nación-territorio no es automática; y que la nación puede ser vista desde dos perspectivas: cívica o política y cultural, “[c]uando ambas coexisten en un mismo territorio estatal se generan inconvenientes si la nación política es definida por una nación

7 Precisamente este concepto de Estado-nación moderno se fue constituyendo en Europa en el mismo cauce, en el mismo movimiento histórico del mundo del capitalismo y como parte del patrón eurocéntrico de poder (Quijano, 2014). Los Estados-nación controlan el proceso poblacional en un territorio dado para presentar ‘al pueblo’ como entidad política y étnica (es decir, una entidad que comparte el origen, la historia y la cultura) (Wade, 2007). Es decir, desde el nombre mismo del Estado-nación evoca el supuesto hecho de que una “nación” se organiza políticamente en un “Estado” (Quijano, 2014). Por lo que por muchos años, los pueblos indígenas fueron obviados por la cultura occidental y adheridos de forma abrupta a las lógicas impuestas desde Europa para los territorios americanos, dejando de lado un asunto fundamental y es que en América Latina, los territorios ancestrales tienen lo que Quijano (2000) expone como una múltiple ciudadanía, pero esta ciudadanía no se define por “la pertenencia al espíritu nacional común, lo cual colisiona con los esquemas del pensamiento moderno fundados en una suerte de ‘etnicidad ficticia’” (Lell, 2014: 61).

8 Como lo señala Chakrabarty, la historia se presenta de una forma disciplinada desde la institucionalidad con imaginarios de lo verdadero, fijados como memoria colectiva.

cultural con exclusión de otras” (Lell, 2014). La discusión sobre el conflicto que se da entre ciudadanía y nacionalidad, como lo señala Lell, ha derivado de una lucha por el poder a causa de las pretensiones por tratar de imponer una forma de gobierno que se piensa desde lo occidental.

No obstante, la discusión en términos de nacionalidad también se da para los pueblos indígenas en una lucha por el reconocimiento, tanto de la ‘nacionalidad civil’, como de una nación que se desprende de lo etnocultural (De Sousa Santos, 2012), asociada a identidades culturales, ancestrales y territoriales, que definen a los pueblos indígenas. Desde esta última perspectiva, no se pone en riesgo la unidad y cohesión social que busca la ideología liberal, pues si bien se mantiene la relación entre el Estado y la persona, esta coexiste con la que tiene la persona indígena

con sus ancestros, que son una parte fundamental de su identidad.

En este sentido, siguiendo las palabras de Fernández y Argüello (2011), “a cada Estado no le corresponde necesariamente una nación y tampoco a cada nación un Estado” (p. X). Adicionalmente, en espacios geográficos como las fronteras que dividen a los países y a los pueblos indígenas con un pasado común, el derecho a la nacionalidad cobra importancia (Grisales, 2000).

Es precisamente partiendo de estas reflexiones que, en este escrito, se revisarán las implicaciones del derecho a acceder a la doble nacionalidad para miembros de comunidades indígenas que comparten territorio fronterizo y luchan por su participación activa en la toma de decisiones sobre estos corredores. Lo anterior debe ser visto como una forma de avanzar en negociaciones en el sistema internacional (Mignolo, 2009).

Fronteras como pretexto para reivindicar la identidad y los lazos comunitarios en medio de la diferencia

Otro concepto clave para abordar este documento es el de *frontera*. Tal como desarrolla Zapata-Barrero “si existe frontera es porque existe una diferencia qué señalar [...] la constitución misma de la identidad personal o grupal, está muy relacionada con una noción de frontera que marca la diferencia respecto a otras identidades” (Zapata-Barrero, 2012, p. 45). Pero no sólo están las fronteras que marcan diferencias en relación con los sujetos propiamente, sino especialmente en el territorio, por la división político administrativa que han realizado los Estados (Bilbao, 2012).

Al respecto, Hays (1996) plantea la necesidad de desterritorializar las fronteras, basándose en los actuales flujos migratorios. Estos últimos no deben seguir siendo pensados desde el control de las fronteras territoriales, sino, más bien, desde

la gestión de la movilidad (Alfonso, 2015), de recursos y personas. Debe pensarse como una práctica cotidiana que no se vea entorpecida por las políticas migratorias, pues estas buscan hacer más rígido el cruce de fronteras estatales con discrecionalidades que resultan discriminatorias (Briones y Del Cairo, 2015).

Paralelamente, las fronteras han sido asumidas desde la categoría de ‘no lugares’ del Estado, que generan “excepcionalidades políticas, económicas, sociales y culturales en la gestión del gobierno en los territorios globales y locales de las naciones en la era de la globalización” (Castillo, 2013). Además, en el caso de los pueblos indígenas, las fronteras que “comparten” territorio fronterizo se ven como obstáculo (y motivo) para la reivindicación de la ancestralidad de su territorio (Grisales, 2000), para restituir

sus derechos vulnerados al ser separados y divididos territorialmente por configuraciones impuestas a través de la figura del Estado-nación.

De hecho, puede percibirse claramente una ilustración de estas transformaciones en el caso de las comunidades indígenas de frontera. Aunque se han dividido pueblos enteros, lo que se observa desde su cotidianidad es un flujo de personas y productos, muchas veces desde lo informal, pero que cada vez más busca concretarse a través de sus representantes organizados y de su reconocimiento efectivo a través de la ley (López y Tuesta, 2015), para que se preserven sus usos y costumbres, así como los lazos familiares y sociales que definen su identidad (Grisales, 2000). Esto es precisamente lo que las

comunidades indígenas de Colombia y Ecuador han solicitado a los Estados y han buscado trabajar desde el Comité Técnico Binacional.

Teniendo en cuenta estos elementos de reflexión sobre el carácter artificial y estratégico de las fronteras, y su poca adecuación con las realidades de las vivencias de algunas poblaciones, a continuación, se muestra cómo ha sido el camino para lograr que los pueblos indígenas tengan una voz en los escenarios internacionales. Ello les ha permitido formar parte de procesos de decisión en los que se ve, en la práctica, cómo se vive la lucha por proponer una decolonialidad en medio de un sistema neoliberal que se convierte en inclusivo y participativo a conveniencia (Assies, 2005).

Pueblos indígenas en escenarios internacionales: entre la decolonialidad y el neoliberalismo

Como se ha señalado en páginas anteriores, a partir del siglo xx, las luchas de los pueblos indígenas por la reivindicación de sus derechos empezaron a ser mucho más visible para los Estados y para otras instancias. Su representación en escenarios nacionales, regionales o internacionales fue el ambiente propicio para manifestar las inconformidades de estos pueblos frente a la dominación y discriminación de la cual eran sujetos (Laurent, 2016). Siguiendo esta idea, este aparte se propone analizar la importancia que tiene la participación de los indígenas en la esfera internacional y mostrar cómo, por un lado, son justificadas como necesarias desde las luchas post/decoloniales; pero también cómo, por otro lado, van a la par con la adopción de políticas neoliberales, que pueden tener consecuencias poco favorables para las comunidades indígenas, más allá de las políticas de reconocimiento identitario y apertura de los Estados al multiculturalismo.

Especialmente en el ámbito internacional, la lucha de los pueblos indígenas empieza a ser evidente en 1923, cuando el jefe Cayuga Deskaheh acudió a la Sociedad de las Naciones en representación de 6 Naciones de los Iroqueses. Pero, luego de poco más de un año buscando un reconocimiento, no logró la atención en pleno de este organismo (Toensing, 2007). Aunado a lo anterior, en 1924, W. T. Ratana, quien fuera un dirigente religioso de origen maorí, pidió ayuda al Rey Jorge en Londres, para manifestarle el incumplimiento del Tratado de Waitangi (Nueva Zelanda, 1840), en el cual se garantizaba a este pueblo indígena la propiedad de sus tierras. Pero, al no tener éxito en su pedido, se dirigió a la Sociedad de las Naciones; no obstante, el resultado no fue diferente (Figueroa, 2010). Simultáneamente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) inició una serie de investigaciones relacionadas con los trabajos forzados a los que eran sometidas las poblaciones nativas (Naciones Unidas, 2003).

En 1957 la OIT aprueba el primer instrumento jurídico internacional (Convenio 107) acerca de los derechos de los pueblos indígenas que generaba obligatoriedad para los Estados que lo ratificaban. Luego este fue reemplazado por el Convenio 169 de este mismo organismo (Rodríguez-Piñero, 2007). A medida que pasa el tiempo, los pueblos indígenas logran un mayor posicionamiento en diversos escenarios para abordar las temáticas que les afectan y que, como se señaló anteriormente, van desde la definición para este grupo poblacional, hasta sus agendas y límites territoriales, como es el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007).

Una mirada desde el postcolonialismo

No obstante estos avances en materia de reconocimientos, el mayor obstáculo que se plantea para los pueblos y movimientos indígenas es la descolonización del saber y del ser, por cuanto ello perpetúa y reproduce subjetividades y conocimientos mantenidos por un tipo de economía capitalista que alimenta las instituciones, los argumentos y los consumidores (Mignolo, 2009). Sin embargo, lo indígena como categoría surge en razón a que no se trata únicamente de defenderse, de recuperar la identidad perdida o arrebatada, de descolonizarse de occidente; se trata de algo superior a ello, a saber, que para los pueblos indígenas, o al menos para muchos de ellos, esto se deriva en una cuestión de supervivencia física y cultural de sus comunidades (Quijano, 2009); (Amin, 1989).

Como consecuencia de ello, los movimientos indígenas se han centrado en asuntos relacionados con el territorio y la soberanía, que aún en la actualidad siguen siendo un tema prioritario para sus organizaciones en muchos lugares del mundo. Estas comunidades tienen “un sentido

La creciente visibilidad del activismo de estos movimientos sociales, sumado a la aceptación de la base de un multiculturalismo que es adoptado desde el discurso político global, ha llevado a que incluso organizaciones como las Naciones Unidas declararan a 1993, como el “Año de los Pueblos Indígenas del Mundo”. Una mujer maya, Rigoberta Menchú, ganó además el Premio Nobel de la Paz, y aunque pueda no ser significativo –en la medida que cada vez es más frecuente que se declare el día internacional de cualquier cosa–, este concretamente ha sido el resultado de varias décadas de lucha de los pueblos indígenas por un espacio en el sistema que les permitiera exponer sus necesidades y participar en procesos de negociación orientados a la búsqueda de soluciones.

de arraigo a la tierra, de ocupación anterior a los invasores extranjeros, caracterizada por percepciones modeladas histórica y culturalmente y por conexiones con un paisaje que se conoce íntimamente” (Kirsch, 2001). Es por ello que la defensa o la recuperación del territorio está relacionada con algo más que una simple cuestión de supervivencia económica, está ligada además “al sueño de la revitalización, la tierra natal y el recobrar la dignidad” (De la Cadena y Orin Starn, 2009).

Para lograr lo anterior, los movimientos indígenas han alcanzado una representación desde los gobiernos nacionales y han pasado a los espacios internacionales proponiendo nuevas agendas con temas relacionados con la reivindicación de sus derechos, para lo cual han establecido relaciones con comunidades étnicas alrededor del mundo, que trascienden las fronteras nacionales y reafirman una identidad indígena (Ulloa, 2007). Sobre este punto se puede decir que las representaciones occidentales y de los indígenas están en un encuentro permanente, de las que los

indígenas se han apropiado, repensado y revertido. La representación en diversos escenarios ha sido asumida como una herramienta política que localiza a los indígenas en una posición diferente dentro de la relación poder-conocimiento. Sin embargo, los pueblos indígenas demandan el derecho de autorepresentarse en contra de las representaciones que sobre ellos hay como “primitivos” (Ulloa, 2007).

Los pueblos indígenas se han convertido en una fuerza activa en el mundo contemporáneo, aun cuando hace unas décadas se daba por sentado que estas culturas desaparecerían y serían absorbidas por occidente (Acharya, 2014). Y si bien

es cierto que muchos de los pueblos tribales han desaparecido por cuenta de guerras, enfermedades, exterminios físicos y culturales, no puede desconocerse que muchas de las comunidades nativas han incrementado su población, sobre todo en aspectos como la economía, la cultura y la política, tanto en sus países de origen como a nivel global (De la Cadena y Orin Starn, 2009). Por ello, las acciones de los movimientos indígenas tienen que ser vistas en relación con la sociedad civil que permite la cooperación a través de fronteras, así como la construcción de identidades transnacionales, como parte de un proyecto de decolonialidad (Ulloa, 2007).

Neoliberalismo ¿apertura por convicción o por oportunidad?

Como ya se ha señalado, el periodo que ve la expansión del neoliberalismo en América Latina se caracteriza por generar aperturas y promover inclusiones. En este aparte se quiere exponer, que, aunque desde el neoliberalismo se hace un reconocimiento a instituciones diferentes a las estatales y otros sujetos, entre los que se cuentan los pueblos indígenas, existen intereses más allá del reconocimiento de derechos y libertades (Mignolo, 2009), puesto que, en el fondo, el neoliberalismo busca la implementación de políticas incluyentes que son inherentes al propio sistema y son una forma de control (Assies, 2005). Para ello, se vuelve primero sobre algunos de los ejes fundamentales de las teorías de las Relaciones Internacionales, que permiten acercarse a una reflexión sobre cómo ubicar a la acción de los pueblos indígenas dentro de estas.

El neoliberalismo señala que las instituciones son significativas en el escenario internacional, por oposición a la visión realista, según la cual sólo los Estados pueden ejercer el poder (Wendt, 2005). Con respecto a la influencia que pueden tener las instituciones sobre los Estados, Keohane y Martin (1995) aducen que las instituciones sí

producen efectos sobre los Estados. Para ello recurren a una serie de ejercicios en los que los efectos de las instituciones fueron sometidos a comprobación empírica, de lo que encontraron que el comportamiento estatal sí se vio influenciado por el quehacer institucional.

Anne-Marie Burley y Walter Mattli (1993) concluyen que la Corte Europea de Justicia ha tenido efectos significativos sobre la política de integración en Europa. En este mismo sentido, puede verse cómo los pueblos indígenas han logrado que la Organización Internacional del Trabajo, a través del Convenio 169, o las Naciones Unidas en múltiples declaraciones, reivindiquen sus derechos y produzcan cambios en las legislaciones internas de los Estados, para lograr una mayor inclusión del multiculturalismo, respetando la diversidad étnica de los territorios.

Por otro lado, existe otro argumento que refuerza la idea de que las instituciones internacionales no estatales pueden funcionar aun cuando se enfrentan al poder de los Estados o provienen de él. Efectivamente, como se mencionó antes, la cooperación es una de las condiciones esenciales

para que el neoliberalismo funcione (Merke, 2008). En el campo de la efectividad de las instituciones, la cooperación se convierte en una de las razones principales que la sustentan, pues dadas sus funciones, los Estados las verán como incentivos (Keohane, 1984).

Ahora bien, si las instituciones existen para fortalecer la cooperación entre los Estados, es de suponer que la forma en que se diseñan debería evitar que los intereses de uno de los actores se debiliten. Así, entonces, los neoliberales han identificado tres dificultades principales relacionadas con el diseño institucional: la negociación⁹, la deserción¹⁰ y la autonomía¹¹ (Sterling-Folker, 2013).

Desde el neoliberalismo se busca fortalecer las instituciones y otros actores diferentes al Estado que participen en el sistema internacional y que

por lo mismo logran incidir en los aquellos. En el caso de los movimientos de pueblos indígenas alrededor del mundo, se trata de moverse dentro de las lógicas existentes sin perder su identidad y desde allí buscar la inclusión. Para los Estados se trata de promover políticas de reconocimiento y redistribución a conveniencia, para controlar, a través de la satisfacción, a ciertas minorías (Assies, 2005).

En esta medida tiene sentido interesarse en esquemas como el de la *canasta familiar transfronteriza* o la doble nacionalidad de miembros de pueblos indígenas, teniendo en cuenta que dichas herramientas pretenden dar respuesta a las necesidades de los pueblos indígenas, al abordar el tema de la libre movilidad y flujo de personas y mercancías a los que da lugar la apertura económica propuesta por el neoliberalismo.

Aplicando la teoría de la interdependencia

Paralelo a dichas apuestas, resulta pertinente referirse a la teoría de la interdependencia. De hecho, las condiciones actuales del sistema internacional se tornan en lógicas de interdependencia, como lo han planteado Keohane y Nye (1989), puesto que se reconoce la existencia de diversos actores más allá de los Estados, tales como los movimientos sociales transnacionales, organizaciones internacionales y corporaciones multinacionales, que han logrado posicionarse con un rol fundamental en la negociación de determinados asuntos de la agenda.

Los Estados en general no son independientes, sino que mantienen entre ellos relaciones de interdependencia. De acuerdo con lo expuesto por Keohane y Nye (1989), la interdependencia

de los Estados puede ser de varios tipos. Esta puede ser 'compleja', que implica la existencia de una variedad de actores y canales de comunicación entre sí, que van desde el Estado, hasta las corporaciones financieras, organizaciones por diversas causas, etc. En este tipo de interdependencia la agenda no se establece necesariamente atendiendo a prioridades estatales y no se emplea la fuerza, especialmente en términos militares, para lograr acuerdos o el cumplimiento de estos.

Por otra parte, está la interdependencia 'simple', de acuerdo con la cual los Estados no tienen la capacidad para obtener resultados óptimos a través de acciones unilaterales (Kasner, 1990), por lo que se deben buscar alianzas que mediante

9 Hace referencia a un proceso de toma de decisiones.

10 Se refiere a la posibilidad de que los Estados decidan incumplir los acuerdos o normas que hayan establecido.

11 Determina el grado de libertad de acción que tienen las instituciones.

cooperación permita que otros Estados obtengan un beneficio (Keohane, 1990). En este tipo de interdependencia se parte de la base de actores “iguales”, al menos en cuanto a su capacidad jurídica se refiere, aún cuando es evidente que no todos tienen condiciones similares que permitan una negociación equilibrada.

En relación con la interdependencia compleja, se ha permitido la representación de actores distintos al Estado (Keohane y Nye, 1989), dentro de los que se cuentan los movimientos sociales organizados, como los pueblos indígenas, en el marco del sistema internacional. Esa representación les ha permitido proponer agendas relacionadas con sus temas de interés y temáticas para adelantar en procesos de cooperación con otros países, o vinculando distintas organizaciones en pro de sus asuntos. Especialmente en el caso de las comunidades que comparten territorios fronterizos, se ve la necesidad de buscar, a través de la cooperación, escenarios alternativos promotores de alianzas que fortalezcan sus lazos y recuperen sus vinculaciones culturales, considerando que ellos se identifican como un solo pueblo más allá de las fronteras (De la Cadena y Orin Starn, 2009).

La razón para que los Estados inicien la cooperación unos con otros es porque de alguna manera se busca mejorar la posición relativa frente a los otros Estados, lo que se traduce en ganancias respecto al posicionamiento en el sistema, para obtener una ‘superioridad’ (Mearsheimer, 2013). Sin embargo, esta situación genera temor con respecto a que otros Estados puedan obtener mejores ganancias en el proceso de cooperación, es decir, que se lleven más ganancias relativas, lo cual implica que a largo plazo la cooperación no se dé (Powell, 1994).

Los pueblos indígenas, en consideración a que estos han establecido sus lazos políticos de forma transnacional, han ayudado a formar una sociedad civil global que está impactando, al ampliar sus derechos (Brysk, 1993), mediar en las relaciones entre lo local y el Estado, empoderar los movimientos sociales locales y acumular una autoridad no estatal (Wapner, 1995). Es por ello que en la actualidad las instituciones privadas nacionales y transnacionales negocian directamente con los pueblos indígenas, sin intervención estatal (Ulloa, 2007).

Paralelamente, el concepto de los derechos indígenas viajó a nuevas partes del mundo con resultados variables (Brysk, 2000), pero con un punto fundamental: el posicionamiento de los principales temas de interés en las agendas internacionales (Ortiz, 2013). En un caso concreto, pero no único, Colombia y Ecuador establecieron una mesa de trabajo binacional que trata temas específicos de grupos étnicos en zonas de frontera. En este escenario, los líderes de estos grupos tienen participación y exponen sus necesidades. Lo anterior es una muestra del alcance que ha tenido el posicionamiento de los temas prioritarios de los pueblos indígenas en los escenarios internacionales, lo que da prueba de la búsqueda de acuerdos o convenios internacionales que reconozca sus derechos sobre un tema específico.

Es precisamente para aportar elementos de conocimiento y de análisis sobre la forma como resultan este tipo de espacios de negociaciones desde casos concretos, que en las siguientes páginas se presentan dos experiencias específicas: primero, la de la doble nacionalidad; luego, la de la canasta familiar transfronteriza con enfoque diferencial, que han sido trabajadas desde este Comité Binacional.

Acciones concretas con enfoque diferencial étnico como mecanismo de reconocimiento y reivindicación de derechos

Con los estudios de caso que se desarrollan a continuación, puede verse cómo los pueblos indígenas, especialmente sus organizaciones de base asentadas en el territorio fronterizo entre Colombia y Ecuador, han logrado una participación directa en este escenario binacional. No obstante, aunque tanto la canasta familiar transfronteriza como la doble nacionalidad benefician a los miembros de estas comunidades,

también los inserta en lógicas institucionales que delimitan, por una parte, la posibilidad de acceder o no a una nacionalidad, y por lo tanto del goce de unos derechos y deberes; por otra, de una regulación con respecto a los bienes considerados parte de una canasta familiar desde lógicas occidentales que pretenden la aplicación de un enfoque diferencial y que pueden incluso reforzar los imaginarios del colonialismo.

Doble nacionalidad, un reconocimiento a la ancestralidad

Desde el campo jurídico (Lozano, 2003) se ha dado un seguimiento extenso al desarrollo del derecho a la doble nacionalidad (Benítez Nieto, 2006). Sin embargo, no se han superpuesto para asumir el tema de una forma transversal, en la que no sólo los ciudadanos del común puedan beneficiarse con el goce efectivo de este derecho, sino especialmente de los miembros de pueblos indígenas (Grisales Jiménez, 2000), con el propósito de hacer un reconocimiento a la ancestralidad de su territorio. La investigación planteada pretende apuntar a este aspecto, ya que da claves para acercarse a la relación colonialidad (occidente-fronteras/decolonialidad), más allá de las fronteras/pueblos anteriores a la colonización.

Actualmente se han logrado acuerdos que dan derecho a la doble nacionalidad con relación a los demás literales del artículo 96 de la Constitución Política de Colombia (Lozano, 2003). Es el caso de aquellos ciudadanos que tienen padres colombianos o domiciliados en Colombia en el momento del nacimiento; los latinoamericanos o del Caribe en general que se han domiciliado en Colombia y han solicitado expresamente la doble nacionalidad y los demás extranjeros que así lo soliciten, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley.

No obstante, en el caso de los miembros de pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo, lo que se busca la mayoría de las veces no es la residencia con ánimo de permanencia (Grisales Jiménez, 2000), sino un tránsito permanente que les permita la comunicación y trato diario con sus familiares y demás miembros de sus comunidades, la prestación de servicios, la protección y preservación de sus culturas y el reconocimiento de su territorio ancestral, que lo diferencia de otros ciudadanos que solicitan la doble nacionalidad.

Este reconocimiento constitucional del Estado al derecho a la doble nacionalidad de los miembros de pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo evidencia la necesidad de lograr acuerdos con los países vecinos, a fin de superar las barreras político-administrativas que separan a los Estados, más aun cuando se tiene en cuenta que estas medidas fueron posteriores a la existencia de los pueblos indígenas. Con ellas se buscó conservar sus formas de vida particulares y se crearon basadas en el respeto por las culturas, conocimientos y saberes ancestrales de estas comunidades, con la consciencia de que, para permitir un libre desarrollo como comunidad

por parte de los indígenas, es necesario pensar más allá de las fronteras.

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, con el camino hacia el reconocimiento de sus derechos, los grupos indígenas se han organizado para posicionar en las agendas nacionales, regionales y globales las principales temáticas que reflejan sus intereses. Estas están relacionadas con el territorio, control de su patrimonio cultural, educación bilingüe (para la preservación de sus lenguas), la inclusión, la seguridad alimentaria y la conmemoración de las historias indígenas en los imaginarios nacionales y los derechos de los pueblos indígenas a hablar por sí mismos (De la Cadena y Orin Starn, 2009). Especialmente en temas como la doble nacionalidad, se busca un reconocimiento de la ancestralidad de su territorio, atendiendo a sus particularidades culturales, para preservar formas culturales, políticas, educativas y sociales, propias de su formas de vida mas allá del proceso de colonización.

Lo anterior es una consecuencia lógica de la necesidad que plantea desarrollar herramientas jurídicas particulares, que atiendan a las condiciones específicas de los pueblos indígenas (Fernández y Argüello, 2011). Respecto al caso de Colombia, el Gobierno nacional, en el Anexo 4 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, "Prosperidad para Todos", a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, generó el compromiso de promover acuerdos bilaterales y multilaterales que garanticen la pervivencia de los pueblos indígenas (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013). En consecuencia, se promovieron acuerdos con Ecuador, Brasil y Venezuela, relacionados con asuntos de libre movilidad de productos, la canasta familiar transfronteriza con enfoque diferencial (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012), la creación de espacios binacionales para la discusión de asuntos

específicos para grupos étnicos asentados en las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014), entre otros.

No obstante, aún cuando han pasado varios años desde la promulgación de las Constituciones, no se ha hecho efectivo el goce de este derecho, lo que desconoce las afectaciones causadas por su omisión. Actualmente hay algunos estudios generales en el país sobre el desarrollo normativo del artículo 96 de la Constitución Política. Sin embargo, no se revisan las afectaciones que se presentan con ocasión de la ausencia de un mecanismo que garantice la reciprocidad entre países vecinos, para el goce efectivo de este derecho (Benítez, 2006).

En América Latina se han generado una serie de movimientos indígenas que han logrado la reivindicación de derechos para sus pueblos (Fernández y Argüello, 2011), dentro de los cuales se aborda en este documento el derecho a la doble nacionalidad de este grupo poblacional en territorio fronterizo. No obstante, en la práctica, muchos de los miembros de estos pueblos tienen, no doble nacionalidad, sino doble identidad, pues son registrados como nacidos en los dos países e incluso con distintos nombres.

Finalmente, es válido subrayar que en la región se han realizado estudios sobre las implicaciones derivadas de la separación de pueblos indígenas por la conformación de los Estados (Osburn, 1999). Pero aún se conoce poco acerca de las consecuencias de esta situación y las responsabilidades de los Estados y de las organizaciones indígenas al respecto. Tampoco se sabe cómo pueden estos dos contribuir al el goce efectivo de este derecho, al facilitar el desarrollo de las formas de vida de los pueblos indígenas que ancestralmente han ocupado este territorio, que posteriormente fue objeto de una división político administrativa de los Estados.

Canasta familiar transfronteriza, la formalización de una práctica cotidiana

En desarrollo de lo que se expuso en los párrafos anteriores, los pueblos indígenas que comparten territorio fronterizo entre Colombia y Ecuador participaron en una metodología para la formulación del Conpes de frontera, para el cual se desarrollaron escenarios participativos y así las comunidades tuvieron espacios para exponer sus necesidades relacionadas con la frontera (López y Tuesta, 2015). Dentro de sus solicitudes, además de los ya mencionados temas, como doble nacionalidad para sus pueblos, fortalecimiento cultural para cada pueblo indígena en los dos países como una sola comunidad, libre movilidad de sus miembros, se hace también énfasis en la circulación de los productos de la canasta familiar en su territorio ancestral (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

Estos dos países han reconocido dentro de su legislación la diversidad étnica y cultural de sus pueblos, no sólo desde sus respectivas Constituciones, sino también a través de la puesta en práctica de acciones, de políticas públicas, programas y proyectos que buscan aplicar un enfoque diferencial étnico para el goce efectivo de los derechos reconocidos a los grupos tribales (Grisales, 2000). Estos países, adicionalmente, han realizado alianzas tanto en términos de cooperación, como en esfuerzos comunes en ámbitos técnicos, que han permitido desarrollar acciones conjuntas en las zonas de frontera, para responder a necesidades de los grupos étnicos en ese espacio, como es el caso concreto, pero no único, de la creación de un Comité Técnico Binacional para abordar temas específicos relacionados con pueblos indígenas y comunidades negras (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014).

Con este tipo de espacios binacionales, se busca, entre otros objetivos, dar respuesta a las peticiones de las comunidades, atendiendo una política diferenciada en el contexto de frontera. Desde Colombia se tienen en cuenta tres áreas desde del plan de desarrollo, entendidas en los siguientes términos. Primero, *seguridad y soberanía*, línea en la que se formula la necesidad de establecer instituciones, una vez los territorios sean consolidados por las fuerzas militares, con el ánimo de consolidar presencia del Estado en las zonas de frontera (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2014). Segundo, *desarrollo territorial*, en términos de caracterización de focos de intervención, para garantizar más empleo y bienestar en todas las zonas, pero desde una perspectiva de desarrollo orientada a fortalecer las comunidades y medios de producción. Tercero, la *integración fronteriza*, encaminada como estrategia para eliminar el aislamiento y fortalecer los procesos de integración e interacción económica, social, cultural y de acciones conjuntas institucionales con los países vecinos, algunos de los cuales se han trabajado en el marco de Comisiones de Vecindad, en las que se abordan temas específicos de interés para estos grupos tribales.

En desarrollo del asunto de la canasta familiar transfronteriza (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2012), los Gobiernos de Colombia y Ecuador, a través del Convenio de Esmeraldas, determinaron que no se utilizaría una lista específica de productos, sino que, desde su suscripción, ésta se mide por salarios mínimos de cada país y se acordaron 4 para cada uno de los casos¹². De esta manera, una unidad familiar puede transitar con alimentos y bienes de procedencia ecuatoriana que no superen este valor. De estos bienes, el 10%, no se puede superar en el paso

12 Este acuerdo fue realizado en el año 2012, momento en el cual el salario mínimo en los dos países era similar. Sin embargo, en la actualidad, con la devaluación de la moneda colombiana con respecto al dólar, la diferencia es de cerca del 60% a favor de los ecuatorianos.

del mismo alimento, o sea, no se puede superar esta cantidad de dinero en arroz, plátano o cualquier otro alimento al mes; y tampoco se puede superar el 20% en el mismo bien, es decir, no más de esta cantidad para los bienes no alimenticios que se incluyen en la canasta familiar de la misma referencia y condiciones particulares.

El enfoque diferencial se está aplicando a partir de diálogos entre miembros de los pueblos indígenas que participan en el Comité Técnico Binacional, con las entidades de control fito y zoonosanitario, para explicar qué bienes pueden o no transitar en la frontera, considerando las leyes de los dos países y las condiciones particulares que podrían poner en riesgo la salud pública (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2013).

A través de este ejercicio de establecimiento de un mecanismo normativo entre los dos países que facilite el flujo cotidiano de bienes, se alcanzó, por parte de las comunidades, una reivindicación y un reconocimiento a su territorio ancestral. Paralelamente, como logro de los gobiernos, también puede verse la inserción de estas comunidades en prácticas reguladas para controlar que el flujo de estos bienes no afecte temas como el paso de animales vivos que incumplan la reglamentación sobre vacunas, o situaciones asociadas al contrabando, que perjudican el comercio local.

Los dos casos expuestos anteriormente permiten mostrar las dificultades que se tienen en la

Conclusión

Más que la regulación inicial de la canasta familiar transfronteriza o la doble nacionalidad, el reto del reconocimiento de derechos especiales para los pueblos indígenas en general, y los de frontera en particular, está en la implementación de mecanismos que protejan los elementos

implementación de políticas inclusivas en el marco de un sistema neoliberal, con fundamentos occidentales. No sólo por las afectaciones que tiene el hecho de no dar solución a estas situaciones, como podrían ser, para el caso de los Estados, problemas de seguridad, trashumancia electoral, atención de mayor población, entre otros; sino porque aplicar la teoría a realidades en negociaciones con Pueblos Indígenas hace que los funcionarios, que ven los temas desde un escritorio, tengan que enfrentarse a desafíos para lograr acuerdos y, más importante aún, para lograr canales efectivos de comunicación.

Sin embargo, es importante resaltar que las organizaciones indígenas que representan a sus pueblos en la zona de frontera entre Colombia y Ecuador han logrado efectivamente posicionar temas en la agenda que les competen y en los que pueden lograr una participación directa con voz y voto para la toma de decisiones. Además, se ve un resultado conjunto entre los Estados y las organizaciones por formalizar acciones cotidianas como el flujo de personas y bienes por las fronteras, que benefician a las dos partes: al Estado, en cuanto permite establecer controles acordados con las comunidades; y a las comunidades indígenas, en cuanto se logra no sólo un reconocimiento efectivo de derechos a partir de su ancestralidad, sino la posibilidad de influir directamente en decisiones que recaen sobre el territorio.

esenciales de las culturas y pueblos indígenas y no que se conviertan en una burocratización de la realidad de estos grupos (Grisales Jiménez, 2000). Lo que sí debe llamar la atención en estos mecanismos es si se está logrando un proceso de descolonización de escenarios internacionales,

al contar con participación de delegados indígenas; o si lo que se está consolidando es una institucionalidad occidental que, con la bandera del multiculturalismo y la inclusión, perpetúa prácticas o normas que restringen o ponen en riesgo la pervivencia cultural de los indígenas.

Con el análisis realizado en este trabajo puede verse cómo la participación de los pueblos indígenas en escenarios internacionales de frontera puede considerarse un éxito de las organizaciones en el reconocimiento de derechos y en un proceso de descolonización/decolonialidad del poder, en la medida en que se logra una implementación efectiva de derechos fundamentados en la ancestralidad de sus territorios y preserva prácticas cotidianas, que determinan su identidad, usos y costumbres.

Es interesante ver cómo ahora estas organizaciones influyen en la adopción de medidas en un espacio que sobrepone territorios nacionales y ancestrales. Con estas prácticas se consolida una nueva institucionalidad de América Latina, especialmente en países que hacen un reconocimiento efectivo de la multiculturalidad, con un enfoque diferencial en la implementación de políticas que tengan un trato particular hacia ciertos grupos poblacionales, atendiendo a la diferencia, a partir de una discriminación positiva.

Es un desafío para diversas disciplinas pensar en esquemas que tengan aplicaciones reales, que permitan, como en el caso de la canasta familiar transfronteriza, diseñar un sistema para una comunidad minoritaria en una zona de frontera, con monedas diferentes y realidades nacionales que corresponden a contextos distintos, pero que buscan desarrollar prácticas cotidianas dentro de un marco de legalidad en el sistema y no marginarse aún más por preservar tradiciones o costumbres.

Aunque estos casos son una muestra clara de cómo los Estados tratan de mitigar los efectos de la división de pueblos indígenas, como consecuencia de la configuración de Estados y fronteras territoriales impuestas desde el colonialismo, el reto está en superar obstáculos para una implementación efectiva de los acuerdos logrados en estas mesas binacionales. Porque, a la fecha, los avances respecto de la doble nacionalidad está suspendido por cuestiones económicas que los Estados no han analizado a profundidad y que implican una mayor cobertura para la prestación de servicios esenciales a esta población indígena que se mueve en el corredor de frontera y que requiere atención en salud, educación, acceso a agua potable y otras necesidades no resueltas para la población existente y que, por lo mismo, no puede generar el compromiso de atenderlas en el caso de una nacionalización masiva de ciudadanos.

Otro de los retos para los Estados es lograr un acuerdo entre ellos sobre la forma de abordar la agenda propuesta por los pueblos indígenas, las limitaciones que se tienen por la normatividad interna y los alcances de estas decisiones para no generar falsas expectativas que reduzcan la credibilidad frente a la comunidad.

Para los pueblos indígenas también existen desafíos, como por ejemplo mantener su participación en estos espacios, proponer agendas que resuelvan situaciones cotidianas, que se desarrollen de forma constante; facilitar procesos de concertación, especialmente porque el derecho a la consulta previa funciona de formas distintas en los dos países y es necesario lograr puntos comunes; fortalecer los lazos con las organizaciones indígenas del otro lado de la frontera para lograr un acuerdo previo a las negociaciones con los Estados y, especialmente, orientar estos esfuerzos a su pervivencia física y cultural más allá de las fronteras.

Referencias

- Acharya, A. (2014). Global International Relations and Regional Worlds. *International Studies Quarterly*, 58(4), 647-659.
- Alfonso, D. (2015). Los complejos urbanos transfronterizos en América Latina. *Estudios Fronterizos*, 16(31), 15-38.
- Amin, S. (1989). El Eurocentrismo. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Amin, S. (1995). Conclusión: El Debate sobre la Mundialización. En P. González y S. Amin, *La Nueva Organización Capitalista Mundial vista desde el Sur*, 367-393. Barcelona: Anthropos.
- Assies, W. (27 y 28 de abril). El multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI. Ponencia presentada al evento Pueblos indígenas de América Latina, Panel 3, Estados multiétnicos y multiculturales, Programa de cooperación internacional de obra social-fundación 'La Caixa'. Barcelona, España.
- Benítez, C. (2006). *Conflictos de nacionalidad y doble nacionalidad en la frontera colombo venezolana a partir de la promulgación de las cartas constitucionales de la república de Colombia de 1991 y de la república bolivariana de Venezuela de 1999*. (trabajo de grado) Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga.
- Bilbao, A. (2012). Creación, identidad y frontera en el contexto de la globalización: inconciliables y cultura mundial. *Praxis Filosófica*, 34, 77-102.
- Bonfil, G. (1977). El concepto de indio en América: una categoría de la situación colonial, *Boletín Bibliográfico de Antropología Americana*, (39), 17-32.
- Briones, C. y Del Cairo, C. (2015). Prácticas de fronterización, pluralización y diferencia. *Universitas Humanística*, (80), 13-52.
- Brysk, A. (1993). Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina. *Comparative Political Studies*, 3(26), 259-285.
- Brysk, A. (2000). *From Local Village to Global Village. Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Burley, A.-M. y Mattli, W. (1993). Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization*, 47(1), 41-76.
- Carbonell, M. (2004). Constitucionalismo y multiculturalismo. *Derecho y Cultura*, (13), 21-80.
- Castillo, R. (2013). Conflictos centrales y marginales en las fronteras y los no lugares urbanos y rurales del Estado colombiano. *Saber, Ciencia y Libertad*, (8), 129-137.

- Chakrabarty, D. (1999). La poscolonialidad y el artilugio de la historia: ¿quién habla en nombre de los pasados “indios”? En G. Toriz (Author) y S. Dube (ed.), *Pasados poscoloniales: Colección de ensayos sobre la nueva historia y etnografía de la India* (pp. 623-658). México, D.F.: El Colegio de Mexico. DOI:10.2307/j.ctv3f8nh8.21
- Clavero, B. (2011). Nación y naciones en Colombia entre constitución, concordato y un convenio (1810-2010). *Revista De Historia Del Derecho*, (41), 79-197.
- Crain, M. (2001). La interpenetración de género y etnicidad: nuevas autorepresentaciones de la mujer indígena en el contexto urbano de Quito. *Antología Género*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador/Junta de Andalucía, 353-381.
- De la Cadena, M. y Orin Starn, D. (2009). Indigeneidad: problemáticas, experiencias y agendas en el nuevo milenio. *Tabula Rasa*, (10), 191-223.
- De la Rosa, Y. (2011). Derecho, diferencias y minorías étnicas en la constitución política de 1991. *Saber, Ciencia y Libertad*, 1(6), 39-47.
- De Sousa Santos, B. (2007). *La reinvencción del Estado y el Estado Plurinacional*. Cochabamba: Alianza Interinstitucional CENDA, CEJIS, CEDIB..
- De Sousa Santos, B. (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Quito: Fundación Rosa Luxemburg/AbyaYala.
- Departamento Nacional de Planeación; Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). Documento Conpes para la implementación de Política Pública en las Fronteras. Bogotá.
- Durand, C. H. (2008). Un acercamiento a los derechos indígenas en América Latina en el siglo XXI. *Revista Jurídica De La Universidad Autónoma Metropolitana*, (68), 21-36.
- Fernández, J., y Argüello Lemus, J. (2011). Aspectos constitucionales del multiculturalismo en América Latina: el caso de los pueblos indígenas. *Pensamiento Constitucional*, 16, 117-140.
- Figueroa, U. (2010). *Organismos Internacionales*. Santiago de Chile: Ril Editores.
- Grisales, G. (2000). *Nada queda, todo es desafío: globalización, soberanía, fronteras, derechos indígenas e integración en Amazonía*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.
- Hays, R. (1996). Cross-border Indigenous Nations: A History. *Race, Poverty & the Environment*, 6/7, 40-42.
- Kasner, S. (1990). Interdependencia simple y Obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos. En B. Torres, *Interdependencia*. México: Colegio de México. Krasner, S. (1990). *Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos*.

En B. Torres *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para análisis de las relaciones México - ¿Estados Unidos, 45-63?* México: Colegio de México

Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Keohane, R. (1990). El Concepto de Interdependencia y el análisis de relaciones asimétricas. En B. Torres, *Interdependencia..* Keohane, R. (1990). El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas. En B. Torres *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para análisis de las relaciones México-Estados Unidos, 63-87*. México: Colegio de México

Keohane, R. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press.

Keohane, R. y Martin, L. (1995). The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20(1), 39-51.

Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Power and Interdependence*. Harvard: Harper Collins Publishers.

Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad .

Laurent, V. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia, 1990-1998. Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia/Instituto Francés de Estudios Andinos.

Laurent, V. (2016). Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Colombia Internacional*, (87), 145-169.

Lell, H. (2014). La ciudadanía como concepto jurídico: criterios de construcción en sociedades multiculturales y desafíos democráticos. *Araucaria*, (16), 59-84.

López, N. y Tuesta, D. (2015). Economías ilícitas y orden social: la frontera de Perú, Brasil y Colombia. *CIDOB D'afers Internacionals*, (111), 79-104.

Lozano, G. (2003). La nacionalidad en la Constitución Política colombiana de 1991. *Revista Derecho Del Estado*, (15), 143-158.

Mearsheimer, J. J. (2013). *International Relations Theories. Discipline and Diversity*. (T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, eds.) Oxford: Oxford University Press.

Merke, F. (2008). *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales* (tesis doctoral). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

Mignolo, W. (2002). The Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference. *South Atlantic Quarterly*, 101(1) , 57-96.

- Mignolo, W. (2009). La idea de América Latina (la derecha, la izquierda y la opción. *Crítica y Emancipación*, (2), 251-276.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). Acta I Reunión Comité Técnico Binacional de Asuntos Indígenas y Comunidades Negras Colombia - Ecuador. Tulcán. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/acta_comite_tecnico_binacional_de_asuntos_sociales_y_culturales_cvice.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). Convenio entre Colombia y Ecuador sobre el tránsito y transporte de personas, carga, vehículos, embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves. Recuperado de http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/AdjuntosTratados/52d49_ecuador_b-convtransitotransporteembarcacionesfluvialesmaritimas aeronaves2012-texto.pdf.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Declaración II Gabinete Binacional, Colombia - Ecuador. Ipiales. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/declaracion-conjunta-presidencial-colombia-ecuador-termino-segundo-gabinete-binacional>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2014). Reporte seguimiento a compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 con grupos étnicos. Bogotá.
- Morales, P. y Apel, K. (2001). *Pueblos indígenas, derechos humanos e interdependencia global*. México: Siglo XXI Editores.
- Naciones Unidas. (1986). Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7 y Add. New York: Naciones Unidas. Recuperado de https://digitallibrary.un.org/record/133666/files/E_CN.4_Sub.2_1986_7_Add.4-ES.pdf
- Naciones Unidas. (2003). Foro permanente para las cuestiones indígenas de las Naciones Unidas. Recuperado de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/Indigenous_women_UNPFII_session_2_ES.pdf
- Naciones Unidas. (2004). Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los Pueblos Indígenas. Recuperado de https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/workshop_data_background_es.htm
- Osburn, R. (1999). Problems and Solutions Regarding Indigenous Peoples Split by International Borders. *American Indian Law Review*, 24(2), 471-485
- Pageau, C. (2010). Producción de saberes hegemónicos y periféricos: hacia una apertura del horizonte epistemológico. *Section d'études hispaniques*, (12), 181-197.
- Powell, R. (1994). Anarchy in International Relations Theory: The Neorealist-Neoliberal Debate. *International Organization*, 48(2), 313-344.

- Quijano, A. (2000). *Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Quijano, A. (2009). *Colonialidad del Poder y Des/Colonialidad del Poder*. Buenos Aires: XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología
- Quijano, A. (2014). *Cuestiones y Horizontes*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Rey-Maqueira, E. (2006). *Desafíos para la diplomacia indígena: observatorio indígena de políticas públicas de desarrollo y derechos étnicos*. Bogotá: CECOIN.
- Rodríguez-Piñero, L. (2007). Pueblos Indígenas y Derecho Internacional. En L. Giraud, *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: Poblaciones, Estados y Orden Internacional*, 83-106. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sterling-Folker, J. (2013). Neoliberalism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, *International Relation Theories. Discipline and Diversity*, 114-131. Oxford: Oxford University Press.
- Toensing, G. C. (21 de Septiembre de 2007). Declaration adoption marks the end of the first step. *Indian Country Today* .
- Ulloa, A. (2007). La articulación de los pueblos indígenas en Colombia con los discursos ambientales, locales, nacionales y globales. En M. De la Cadena, *Formaciones de Indianidad*. 279-318. Popayán: Envión.
- Wade, P. (2007). Identidad racial y nacionalismo: una visión teórica de Latinoamérica. En M. De la Cadena, *Formaciones de Indianidad*. 367-387. Popayán: Envión.
- Wapner, P. (1995). Politics beyond the state: Environmental Activism and World Civic Politics. *World Politics*, 3(47), 311-340.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los Estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, (1).