

Fernando García Serrano

Del sueño a la pesadilla: el movimiento indígena en Ecuador

Editorial  FLACSO
Ecuador



© 2021 FLACSO Ecuador
Febrero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9942-09-716-3 (Abya-Yala)
ISBN: 978-9978-67-556-4 (FLACSO Ecuador)
<https://doi.org/10.46546/202011atrio>

FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803
www.flacso.edu.ec

Ediciones Abya-Yala
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A
Casilla: 17-12-719
Quito-Ecuador
Teléfonos: 250 6267 / 396 2800
E-mail: editorial@abyayala.org.ec
ventas@abyayala.org.ec
www.abyayala.org.ec

García Serrano, Fernando

Del sueño a la pesadilla : el movimiento indígena en Ecuador /
Fernando García Serrano. Quito : FLACSO, Ecuador :
Ediciones Abya-Yala, 2021

xix, 264 páginas : ilustraciones, figuras, tablas.- (Serie Atrio)

Bibliografía : p. 239-262

ISBN: 9789942097163 (Abya-Yala)
ISBN: 9789978675564 (FLACSO Ecuador)

MOVIMIENTOS SOCIALES ; INDÍGENAS ;
ETNOLOGÍA ; ECONOMÍA ; DESIGUALDAD SOCIAL ;
CULTURA ; HISTORIA ; TENENCIA DE LA TIERRA ;
POLÍTICA SOCIAL ; PARTIDOS POLÍTICOS ;
JUSTICIA ; ECUADOR

303.484 - CDD

Editorial  FLACSO
Ecuador



En la serie Atrio se publican obras arbitradas

Índice de contenidos

Prólogo	XI
Agradecimientos	XV
Abreviaturas	XVII
Introducción	1
Capítulo 1	
Campos teóricos para el estudio de los movimientos indígenas en América Latina	11
La clase social	11
La etnicidad	16
Los nuevos movimientos sociales	23
Los estudios poscoloniales y subalternos	29
Los estudios sobre desigualdades socioeconómicas y las diferencias étnico-culturales	36
Capítulo 2	
El movimiento indígena ecuatoriano en la historia reciente	41
La construcción del concepto de nacionalidad indígena	41
Principales organizaciones indígenas	48
Lucha por la tierra y la reforma agraria	52
La antipolítica: emergencia del movimiento indígena y las grandes movilizaciones	54
Las nuevas constituciones y el ascenso al poder	58
“Del sueño a la pesadilla”: las nuevas confrontaciones con el Estado	65

Capítulo 3	
El sistema electoral ecuatoriano y la participación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	77
La creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	81
Resultados electorales nacionales y locales del MUPP	90
La dimensión de género y la participación electoral	96
Efectos de la participación electoral del MUPP en la CONAIE	101
Formación de una identidad política propia.	106
Capítulo 4	
Participación política del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	
Plurinacional Pachakutik	113
Relación entre los Estados-nación y las reivindicaciones indígenas	114
Estrategia de captación de los gobiernos locales	121
Los gobiernos locales, el comportamiento electoral y la autonomía	123
El estilo de gestión en Morona Santiago	135
El estilo de gestión en Cotopaxi.	137
El estilo de gestión en Tungurahua	140
El estilo de gestión en Chimborazo	143
El diseño de políticas públicas interculturales.	146
La relación de los gobiernos locales con las organizaciones sociales.	151
Capítulo 5	
Discurso y práctica de la justicia indígena en Ecuador	165
El enfrentamiento entre los pueblos waorani y taromenane: pueblos indígenas en aislamiento y justicia ordinaria	173
La Cocha: la aplicación de la justicia con base en una perspectiva intercultural	197
La relación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria	216

Conclusiones	219
La trayectoria de la participación electoral indígena	219
Los distintos caminos del ejercicio del poder político de los gobiernos locales del MUPP	226
¿Pluralismo jurídico unitario o igualitario?.	234
Referencias	239

Ilustraciones

Tablas

Tabla 3.1. Participación del MUPP en procesos electorales (1996-2019)	91
Tabla 3.2. Participación del MUPP en las elecciones presidenciales (1996-2017)	92
Tabla 3.3. Participación del MUPP en las elecciones de legisladores y asambleístas	92
Tabla 3.4. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas (preguntas 1-5).	94
Tabla 3.5. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas (preguntas 6-10).	94
Tabla 3.6. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de legisladores y asambleístas	98
Tabla 3.7. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de prefectos provinciales.	98
Tabla 3.8. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de alcaldes.	99
Tabla 3.9. Participación de concejalas municipales y consejeras provinciales.	99
Tabla 4.1. Resultados de las elecciones para la prefectura de Morona Santiago.	125

Tabla 4.2. Resultados de las elecciones para la prefectura de Cotopaxi	128
Tabla 4.3. Resultados de las elecciones para la prefectura de Tungurahua	132
Tabla 4.4. Resultados de las elecciones para la prefectura de Chimborazo	134

Figura

Figura 5.1. Generaciones de guerreros waorani que participaron en el ataque	182
---	-----

Prólogo

Pocas veces podemos encontrar en un mismo libro tres trayectorias con dinámicas propias, aunque mutuamente enriquecedoras. Primero, la de un colega que por casi cincuenta años viene leyendo y acompañando, como cientista social, los procesos de movilización indígena. Luego, la del entramado mismo del movimiento indígena ecuatoriano desde mitad del siglo XX, proceso que va llevando a que el Estado, luego de sendas reformas constitucionales, pasara, en 1998, a un constitucionalismo multiculturalista y pluricultural hasta definirse, en 2008, plurinacional e intercultural, un paso pionero en América Latina. Por último, la del seguimiento de primera mano de cómo las políticas estatales de reconocimiento en dos campos diferentes —el de la participación política y el de la administración de justicia— han sido batalladas, disputadas y apropiadas por diferentes pueblos indígenas de un mismo país.

En la primera dirección, Fernando García introduce lo que identifica como distintos campos teóricos para el estudio de los movimientos indígenas en América Latina (enfoques de clase, étnico, de los nuevos movimientos sociales, de los estudios poscoloniales y subalternos, y sobre las desigualdades socioeconómicas y las diferencias étnico-culturales), destacando el peso que les cupo y los aportes que fuera recogiendo de ellos en su recorrido personal, a la luz de los desafíos analíticos planteados por el entramado del movimiento indígena.

A este último respecto, luego de historiar la apropiación del concepto marxista de “nacionalidades” desde el campo indígena ecuatoriano, y de describir organizaciones que se fueron formando desde la década de

1940, Fernando profundiza el proceso de gestación y acción política de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Fundada como tal en 1986, la CONAIE es puesta en contexto a lo largo de cuatro períodos, que van desde la lucha por la tierra y la reforma agraria en los años sesenta y setenta, hasta las confrontaciones con la administración del expresidente Rafael Correa (2007-2017).

Así, los dos recorridos anteriores sirven de marco para introducir los análisis de caso que constituyen el corazón del libro y le permiten al autor hacer un seguimiento crítico de la participación política y electoral indígena, así como de las alternativas de administración de justicia –propia u ordinaria– habilitadas por las políticas estatales de reconocimiento, que acompañaron a las reformas constitucionales. Para ello, contextualiza sendos campos de aplicación en una reconstrucción de los cambios más o menos significativos, más o menos cosméticos, que esas reformas fueron impulsando tanto en el sistema electoral como en el sistema judicial ecuatoriano.

Respecto de la participación política, un capítulo queda enfocado en desarrollar la creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) como brazo electoral de la CONAIE, a mitad de los años noventa. Como un partido de movimientos indígenas –integrado por 14 nacionalidades y 18 pueblos– y también de clases populares y medias que se autoidentifican como mestizas, lo distintivo del MUPP es que canaliza demandas que no son solo culturales y étnicas, sino también económicas y políticas. En el marco de estos propósitos y de las tensiones entre MUPP y CONAIE, el autor emprende el seguimiento de varios procesos electorales en los ámbitos nacional y local (1996-2019), enriqueciendo su análisis con la variable de género.

Sobre esta base, en el capítulo siguiente, Fernando procede a un pormenorizado análisis de los estilos de gestión electoral, de los mecanismos de selección de candidatos y de las formas de gestión política de los gobiernos locales en cuatro provincias (Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo, en la Sierra central, y Morona Santiago en la Amazonía), lo que le permite trabajar el modo de expresión de esas variables entre distintos pueblos. En paralelo, va haciendo foco en qué ideas de interculturalidad y qué relación con las organizaciones indígenas de base de cada provincia –integrasen o no, adhieran o se distanciaran de la CONAIE y el MUPP– caracterizan a esas distintas experiencias de autonomía local.

En lo que hace a la actuación del Estado en el campo de la administración de justicia ordinaria y de reconocimiento de la vigencia y aplicación de la justicia indígena, Fernando hilvana sus evaluaciones trabajando sobre dos casos contrastantes, tanto por las trayectorias y prácticas de los pueblos involucrados (entre kichwa de Cotopaxi, y en un conflicto entre waorani y taromenane), como porque en uno se aplica la justicia con base en una perspectiva intercultural y en otro la justicia ordinaria. A partir del devenir de ambos casos y de otros fallos de la Corte Constitucional, el autor identifica lo que define como la visión esquizofrénica del Estado ecuatoriano sobre los sistemas de justicia indígena ya que, por un lado, se los reconoce constitucionalmente, pero por el otro, se los juzga violatorios de los derechos humanos universales, sea por las penas que imponen, o por no ajustarse a principios jurídicos hegemónicos como el de debido proceso.

Sin embargo, el mérito de este libro no se limita a reconstruir procesos y casos complejos y extensos que involucran distintos pueblos y se despliegan en campos variados, lo que de por sí tiene un alto valor comparativo para pensar otros procesos de lucha indígena y de recepción estatal de la demanda por derechos diferenciados en el continente. Un libro como este solo puede hacerlo quien ha tenido un compromiso sostenido y prolongado con esas ocurrencias y aconteceres, de ahí que quizás la última virtud a destacar del estudio de Fernando es su capacidad de sostener la mirada empática, pero a la vez crítica, con los logros de los pueblos indígenas de Ecuador que han fascinado a pueblos y estudiosos de distintos países.

En esto, sus conclusiones ponen de relieve por qué, a su juicio, “la construcción del Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano todavía está en ciernes”. Por una parte, el panorama judicial que reconstruye lo lleva a sostener que la intervención de la justicia ordinaria sobre la justicia indígena ha conspirado contra “una verdadera interculturalidad, igualitaria y conjunta entre jueces ordinarios y autoridades indígenas” limitando, por ende, el ejercicio consensual de una justicia intercultural. Por otra, Fernando argumenta que, si el gobierno de la Revolución Ciudadana de Rafael Correa (2007-2017) ha sido el marco del reconocimiento plurinacional e intercultural para Ecuador, su matriz política-ideológica nacional-popular y neodesarrollista tensó ese

reconocimiento, entre la construcción de una democracia ciudadana y una refundación vertical del Estado-nación, que llevó a que los derechos fueran “administrados política y exclusivamente desde el Estado”. Encontramos en esto, también, sugerentes insumos para pensar comparativamente procesos políticos semejantes y coetáneos que se han dado en otros países de América Latina.

Claudia Briones
Junio de 2020

Agradecimientos

A mi amiga y colega Claudia Briones agradezco la dedicación y el tiempo destinados a la lectura crítica y aguda de este libro. Sus sugerencias y comentarios –siempre atinados y oportunos– me dieron ánimo para concluir esta tarea. Los sentires y las experiencias compartidos con los pueblos indígenas me identifican con su labor académica y su compromiso de lucha.

A FLACSO Ecuador por el apoyo institucional ofrecido para escribir este libro. Sin el mismo hubiera sido imposible hacerlo.

A Elizabeth Jelin “Shevy” cuyas enseñanzas de maestra y acompañante en este proceso aprecio mucho.

A las profesoras y a los profesores del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional General Sarmiento y del Instituto de Desarrollo Económico Social, por las enseñanzas recibidas y por la posibilidad brindada de sistematizar mi larga experiencia académica e investigativa, a través de los ensayos realizados durante las materias que cursé.

A quienes me acompañaron en el Doctorado por su amistad y solidaridad, sus contribuciones y comentarios siempre bien recibidos. Agradezco especialmente la amistad de Vito D’Amico y Fernando Becerra.

A todos los hombres y las mujeres indígenas que a través de los años me han brindado su amistad y colaboración; gracias por sus testimonios de vida y solidaridad con sus nacionalidades y pueblos. Hago especial mención a Nina Pacari, Rocío Cachimuel, Lourdes Tibán, Luis Macas, Luis Maldonado, Ampam Karakras y Raúl Ilaquiche.

A mi familia argentina Lauri, Ale, Julia y Emi; gracias por su cariño, calidez y apoyo; los buenos momentos pasados con ustedes me hicieron sentir como en mi casa.

A Morita, Silvina y Alberto, siempre fue muy grato encontrarnos y departir una rica y sabrosa amistad.

A mi padre y a mi madre que nos dejaron cuando escribía este libro; a ellos dedico este trabajo. La pena de su pérdida y su testimonio de vida –hoy convertido en recuerdo– me impulsaron para seguir adelante.

A mis queridas hijas Amankay y Manuela y a mi querido hijo Miguel, siempre presentes en mi vida, son objeto de inspiración y aliento.

A mis preciosas nietas, Juliana, Micaela y Martina, y a mi nuevo nieto, Juan Manuel, gracias por ser esperanza de días mejores y motivo de alegría, ternura y energía vital.

A la Ali, “amor eterno”, como dice Juan Gabriel. Gracias por “estar siempre allí”, por ser compañera de vida, amorosa y tenaz.

Abreviaturas

AIECH	Asociación de Indígenas Evangélicos Chimborazo
AIIEC	Asociación de Iglesias Indígenas Evangélicas de Cotopaxi
AIET	Asociación Indígena Evangélica de Tungurahua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CERD	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNE	Consejo Nacional Electoral
CODENPE	Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador
COMICH	Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo
COMINTERM	Congreso Mundial de la Internacional Comunista
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
CONAICE	Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana
CONMIE	Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador

CTI	Circunscripciones Territoriales Indígenas
DINAPIN	Defensoría Nacional de Pueblos Indígenas
DINEIB	Dirección Nacional de Educación Bilingüe e Intercultural
ECUARUNARI	Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador
FEI	Federación Ecuatoriana de Indios
FEINE	Consejo de Pueblos y Organizaciones Evangélicas del Ecuador
FENOC	Federación Nacional de Organizaciones Campesinas
FENOCIN	Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras
FICI	Federación Indígena y Campesina de Imbabura
FICSH	Federación Interprovincial de Centros Shuar
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIPSE	Federación Independiente del Pueblos Shuar del Ecuador
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEPI	Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas
GAD	Gobiernos Autónomos Descentralizados
ICCI	Instituto Científico de Culturas Indígenas
IERAC	Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización
ILV	Instituto Lingüístico de Verano
JPR	Juntas Parroquiales Rurales
MICC	Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MITA	Movimiento Indígena de Tungurahua Atocha
MOPKICE	Movimiento Indígena del Pueblo Kichwa de la Costa Ecuatoriana
m s.n.m.	metros sobre el nivel del mar
MUPP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik
NAE	Nacionalidad Achuar del Ecuador
NASHE	Nación Shuar del Ecuador

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONAI	Oficina Nacional de Asuntos Indígenas
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
OSHE	Organización Shuar del Ecuador
PCE	Partido Comunista de Ecuador
	PRODEPINE
	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
SNGP	Secretaría Nacional de Gestión de la Política
TLC	Tratado de Libre Comercio
UMIT	Unidad de los Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua
UNOCIC	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de La Cocha
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi
YPF	Yacimientos Petroleros Fiscales

Introducción

Inicié mi contacto con el mundo indígena ecuatoriano en 1972, durante las primeras salidas de campo que realicé a Chimborazo, provincia de la Sierra centro donde se concentra la mayor población indígena de Ecuador. Allí investigué los efectos de la reforma agraria en la economía campesina a fines de la década de 1970.

Parto de este hecho porque me resulta importante reseñar mi trayectoria como estudioso del mundo indígena ecuatoriano y sus movimientos políticos. Una línea de investigación que exploré fue la economía campesina como era planteada por el marxismo y la antropología política de la época, principalmente según las teorías de Chayanov (1974), Shanin (1971), Wolf (1975) y Mintz (1985). También me interesé en cómo Ángel Palerm (2007), en México, y John Murra (1975), en los Andes, discutieron la relación estrecha entre antropología e historia, a partir de investigaciones basadas en largas temporadas de trabajo de campo que incorporaban la visión de los actores sociales y recuperaban, así, lo mejor de la tradición boasiana.

La discusión central –propia de los estudios marxistas y de izquierda de esa época– era si el campesinado ecuatoriano adoptaría la vía *farmer* o la vía *junker* en la transición de las relaciones precapitalistas de producción a otras de tipo capitalista. Otro de los debates en los que participé, al final de la década de 1960, fue en torno al énfasis que algunos trabajos daban a la categoría clase social en detrimento de lo étnico como un factor para explicar el mundo agrario. Esta priorización de la clase fue cuestionada por la producción antropológica de la época. Como

ejemplos de esta crítica, Burgos (1997) y Villavicencio (1973) aplicaron en Ecuador los conceptos regiones de refugio, colonialismo interno y proceso dominical que Aguirre Beltrán había estudiado en México.

Desde fechas tempranas, los estudios sobre la comunidad indígena andina trataron lo étnico y lo cultural para la problemática ecuatoriana. El trabajo pionero de Iturralde (1980) sobre las comunas indígenas en Guamote abrió un campo vinculado a temas como la reciprocidad, el parentesco, las celebraciones religiosas, la lucha por la tierra y la participación política. Fue una época en la que, aunque al campesinado se lo investigaba según la nomenclatura marxista, también irrumpió un interés por la pertenencia étnica y cultural.

Otro aporte importante, tanto en los Andes como en Mesoamérica, fue impulsado de forma simultánea por las academias norteamericana y latinoamericana. Se trató de una propuesta marxista que recogía la discusión histórica de la formación del Estado, en especial, de las sociedades hidráulicas para el caso maya, azteca e inca (Wittfogel 1966; Sanders, Parsons y Stanley 1979; Palerm 2007; Escobar, Schaedel y Núñez del Prado 1967; Murra 1975). Su importancia radicó en la articulación entre lo histórico y los trabajos etnográficos que se realizaban en sociedades campesinas e indígenas contemporáneas.

En 1969, el gobierno ecuatoriano ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y en el año 2001 suscribió la Convención Internacional contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y otras Formas de Intolerancia. Algunas personas dedicadas a la investigación social en Ecuador, a fines del siglo pasado retomaron los trabajos relacionados con la discriminación (Cervone y Rivera 1999; Rahier 1998). Estas contribuciones revelaron que, a pesar del reconocimiento social y político logrado por el movimiento indígena y por el naciente movimiento afroecuatoriano, el racismo y la exclusión habían cambiado muy poco en el país. Esta situación fue confirmada por los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Racismo y Discriminación Racial realizada en 2004.

A partir de la década de 1980, la discusión sobre la comunidad indígena andina y la clase social se desvaneció de la académica ecuatoriana. Quedó reducida a un telón de fondo de otros debates que la suponían e imaginaban. Me refiero al surgimiento de temas con fuerte contenido

y potencial étnico-cultural como la identidad; la justicia indígena y el pluralismo jurídico (García 2002, 2012; Chávez y García 2004; Sousa Santos y Grijalva 2012); los derechos individuales y colectivos (García 2006); la educación bilingüe intercultural (Amawtay Wasi Universidad Intercultural 2004); la salud intercultural (Yáñez 2005), el género y la participación de las mujeres (Prieto 2005); la migración nacional e internacional (Torres, Herrera y Jaramillo 2005; Torres y Carrasco 2008); los movimientos sociales y políticos (Guerrero y Ospina 2003; Albó 2008; García 2006, 2011; García y Tibán 2008; Van Cott 2005; Walsh 2009; Canessa 2012) y la participación electoral (Báez y Bretón 2006; Mijeski y Beck 2004, 2006, 2008). Justamente fue en esta década que el movimiento indígena ecuatoriano inició su protagonismo en la escena política nacional, la cual llegó para quedarse.

Los énfasis puestos en los enfoques clasista y étnico para el estudio de lo indígena son destacables, porque en las dos primeras décadas del siglo XXI convergieron en torno a dos nuevos temas cuya comprensión exige mirarlos de forma conjunta. Por un lado, los estudios de las desigualdades sociales y económicas y las diferencias étnico-culturales que propugnaban la consecución de la equidad económica y la afirmación de la identidad. Por el otro lado, el debate planteado por los estudios poscoloniales y subalternos sobre la constitución del Estado-nación, que se ha enriquecido, con el caso de Ecuador, por su carácter plurinacional e intercultural.

Los análisis de la desigualdad que focalizan en las pautas que regulan las relaciones e interacciones sociales son escasos. Se encuentran, principalmente, entre los trabajos de orientación etnometodológica o constructivista (Goffman 1993); en el análisis relacional desarrollado por Tilly (2004), quien se inspiró en las formas de clasificación social estudiadas por Durkheim y Mauss (Lemert 1993), en los trabajos sobre los procesos de “cierre social” elaborados por Weber ([1922] 1996); en el ensayo teórico sobre las relaciones entre “establecidos y marginados” de Elias (2000). Las categorías sociales también integran el análisis de la desigualdad desarrollado por Fitoussi y Rosanvallon (1996), quienes distinguen entre las “desigualdades estructurales” y las “nuevas desigualdades” o “desigualdades dinámicas”.

La desigualdad es un fenómeno diverso y complejo que requiere de un enfoque multidimensional. Es necesario combinar la perspectiva relacional con el enfoque constructivista, sin perder de vista las dimensiones estructurales y las trayectorias individuales. El estudio de las diferentes dimensiones de la desigualdad social es un capítulo central de la investigación sobre la multiplicidad de formas en las que el poder se inscribe en las relaciones sociales (Reygadas 2004). En efecto, la desigualdad –en tanto fenómeno relacionado con la distribución social de riqueza, prestigio y bienestar– es indisociable de las relaciones de poder.

Para ello resulta importante la perspectiva de los actores privilegiada por el constructivismo, sin obviar el análisis de los procesos sociales, políticos y culturales que la enmarcan y le otorgan sentido, ni las relaciones sociales en que está inserta la desigualdad social. La construcción de jerarquías sociales que presuponen estatus simbólicos y morales diferenciados entre personas y grupos, y la conformación de barreras de distinción y diferenciación social, que dan base a la articulación de las relaciones de explotación y exclusión, son mecanismos centrales en los procesos de creación, perpetuación e institucionalización de la desigualdad social. Por lo tanto, me interesa explorar esos procesos para dar cuenta de su carácter social y sus mecanismos de legitimación.

Ecuador es uno de los países más desiguales de América Latina y, como sucedió en toda la región, la desigualdad se profundizó con la implementación del modelo neoliberal (Portes y Roberts 2005). De allí que el éxito de las políticas públicas y de las reivindicaciones de los movimientos sociales en la reducción de la desigualdad social precise algo más que el conocimiento de las variables socioeconómicas, y exige analizar las variables culturales en tanto mecanismos de legitimación o cuestionamiento de las diversas objetivaciones de la desigualdad. Dicho de otra manera, un cierto tipo de desigualdad no sería factible o, al menos, persistente, si no se sostuviera sobre procesos simbólicos y culturales.

Los estudios poscoloniales y subalternos iniciados en la década de 1980 por Partha Chatterjee –uno de los miembros fundadores del grupo de estudios subalternos en la India– introdujeron una perspectiva interdisciplinaria que partía de contextos específicos previamente descritos por el saber histórico o por la reflexión antropológica. La preocupación central de Chatterjee era cuestionar la aplicación de las categorías teóricas

occidentales a las sociedades periféricas, en las cuales el pasado colonial representa un elemento clave del análisis social.

Me interesa resaltar dos debates planteados por los estudios subalternos que fueron acogidos en Latinoamérica. En el primero, se ha discutido la formación de los Estados nacionales y los nacionalismos en las sociedades poscoloniales. La idea principal es que el nacionalismo en Occidente se constituyó apelando a categorías “universales”, mientras que en la periferia lo hizo a partir de la diferencia con respecto al pasado histórico. Al criticar el trabajo de Benedict Anderson (1991), Guha planteó que los subalternos imaginan la nación de manera distinta a los grupos hegemónicos y, por consiguiente, se debe estudiar las formas de configuración de la nación. De esta discusión recuperé las propuestas hechas en América Latina: las formaciones de indianidad (Cadena 2007), las formaciones nacionales de alteridad (Segato 2007; Briones 2005) y las políticas de la diferencia (Restrepo 2002).

El segundo debate acogido en Latinoamérica se refiere a la definición de la sociedad civil como un grupo de ciudadanos más o menos unificado por intereses, ante lo cual Chatterjee (2008) opuso la categoría de “sociedad política” entendida como la presencia nunca unificada de los ciudadanos y las ciudadanas. Los subalternos nunca tuvieron acceso a gobernar, pero han ido ganando espacios para condicionar y definir la forma en que quieren ser gobernados (Butler y Spivak 2009; Spivak 1988). En ese sentido, los países poscoloniales no han contado con “ciudadanos” sino con “poblaciones”, es decir, grupos de gente regulada y censada de acuerdo con sus diferencias, quienes negocian directamente con el Estado la conquista fragmentada de sus derechos sociales.

Con la promulgación de la Constitución de 2008 se aprobó el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano. De hecho, con el texto constitucional, se confrontó directamente la práctica colonialista anterior al reconocer y valorar la diversidad intercultural. El colonialismo como sistema naturalizó las relaciones de poder y de subordinación basadas en diferencias étnicas o raciales. De allí que el Estado moderno sea monocultural y sus instituciones hayan operado a partir de una norma que oculta la diversidad cultural, que invisibiliza al Otro; al inferior, al indígena, al afrodescendiente. Esto es lo que Boaventura de Sousa Santos (2003) denominó “la sociología de las ausencias”.

Según la concepción de Estado neoliberal moderno, la nación es el conjunto de individuos que pertenece a un mismo espacio geopolítico, es decir, la nación cívica. Tal pertenencia define el estatus de ciudadanía. Los pueblos indígenas no cuestionan la legitimidad de la nación cívica, pero sí rechazan que sea el único concepto de nación reconocido por el Estado y exigen que junto con ella se reconozca la nación étnico-cultural, la cual permitiría la coexistencia de varios conceptos de nación en un mismo Estado. Este es el caso actual de Bolivia y de Ecuador. Para Latinoamérica, en diversos trabajos se ha discutido la importancia de considerar la dimensión étnica en la conformación de los Estados nacionales (Peña 1999; Radcliffe 1999; Díaz-Polanco 2005; Sanjinés 2009).

Luego de revisar mi trayectoria investigativa y de haber acompañado un proceso creciente de participación política indígena, me propuse estudiar la relación entre el Estado y los movimientos indígenas. Para analizar este fenómeno –que implica relaciones de poder– planteo dos preguntas centrales: ¿cómo ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas dentro de un Estado que se define como plurinacional e intercultural?; ¿existe un ejercicio de pluralismo jurídico igualitario o subordinado entre la justicia indígena y la justicia ordinaria?

Estudio colaborativo del movimiento indígena ecuatoriano

En 1971, cuando iniciaba mi acercamiento al mundo indígena ecuatoriano, hubo una reunión en Barbados donde varios antropólogos latinoamericanos reflexionaron sobre la relación entre la antropología y lo que ellos denominaron “la liberación indígena”. En la declaración final se plantearon cómo cuestionar el pensamiento indigenista vigente en ese momento y practicar una antropología en la cual los “objetos” de investigación pasaran a ser “sujetos”. Su intención era descolonizar la antropología latinoamericana. Seis años más tarde, un grupo de dirigentes indígenas se sumó a una segunda reunión en Barbados que no arrojó muchas luces sobre el rol de los investigadores en la lucha por la liberación de los pueblos indígenas.

En general, la relación entre los antropólogos y los movimientos indígenas ha sido contradictoria y plena de tensiones, las cuales no han recibido un debido reconocimiento. No quiero decir que el intercambio haya sido infructuoso; al contrario, la práctica de la investigación descolonizada arroja resultados analíticos y conocimientos que los movimientos podrían aprovechar. A casi 50 años de la declaración de Barbados I son más ricos los resultados si se reconocen como el producto de las tensiones inherentes entre investigadores e indígenas, ya que sería ilusorio pensar que es posible suprimirlas o superarlas.

En este contexto intento compartir los retos que he debido enfrentar en mi largo acompañamiento al movimiento indígena ecuatoriano; en este camino colaboré con más de 100 comunidades indígenas pertenecientes al municipio Guamote (Tuaza 2014); más tarde varias de ellas conformarían la organización Hatun Ayllu. Entonces, el departamento de antropología de la Universidad Católica mantenía relación con Acción Pastoral Guamote, una instancia dirigida por los sacerdotes jesuitas, Julio y Alfonso Gortaire. Fue una época de lucha por la tierra: las familias Dávalos, Thur de Koost, León Gallegos y Vélez eran dueñas de casi todas las tierras del municipio; contra estas familias, las comunidades indígenas iniciaron la recuperación en la década de 1970.

La situación era radical: apoyabas a los terratenientes o a la lucha indígena. Durante la investigación para mi tesis de pregrado acompañé el proceso de acceso a la tierra realizando múltiples tareas: delimitación de tierras con los topógrafos, legalización jurídica de las comunidades, realización de trámites interminables en las oficinas del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), en Riobamba. Pude asistir a muchas asambleas comunales en las que trazaban la estrategia de lucha y las acciones legales a seguir, así como atender las demandas de las comunidades que solicitaban asesoría y orientación los jueves, el día de mercado en Guamote.

Al volver de Ciudad de México, me incorporé como docente e investigador del departamento de antropología de la Universidad Católica, donde permanecí 12 años. Entre 1979 y 1992 coordiné varios talleres de tesis que me permitieron entrar en contacto con otros kichwa de la Sierra central, los pueblos guaranga y tomabela, de la provincia de Bolívar y el pueblo panzaleo, en Cotopaxi. En esa época –que cerró el período de lucha

por la tierra— participé junto a las comunidades de Simiatug y Talahua en una de las últimas tomas de hacienda. A partir de allí se inició una nueva etapa caracterizada por el fortalecimiento de las organizaciones indígenas, la urgencia de llevar adelante proyectos productivos y la construcción de infraestructura básica. Fue el tiempo de la intervención del Estado en el sector rural ecuatoriano, con los proyectos de desarrollo integral.

Asimismo, las demandas organizativas estaban centradas en consolidar una organización indígena nacional, la actual Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) y las organizaciones provinciales y locales.

En la década de 1990, tuve la oportunidad de adentrarme en el mundo mágico de las comunidades indígenas amazónicas, en especial con los kichwa del Alto Napo. Allá llegué a través de la ONG Desarrollo y Autogestión, la cual dirigí durante tres años en los que ejecutamos actividades de salud y educación, pues se trataba de un ejercicio de la antropología aplicada.

La Constitución de 1998 brindó la posibilidad de una nueva forma de relacionamiento con las comunidades indígenas, puesto que se reconoció el pluralismo jurídico en el país. Desde entonces, mi línea de investigación es la de la justicia indígena y su relación con la justicia ordinaria. A través de varios proyectos empecé la elaboración de una etnografía jurídica nacional en la que se recogieran las prácticas normativas de las 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas. Este esfuerzo me condujo a investigar dos nacionalidades de la Costa (épera y chachi); cinco de la Amazonía (cofán, secoya, kichwa, achuar y shuar); y cuatro pueblos kichwa de la Sierra (otavalo, chibuleo, panzaleo y puruway). Esta tarea demandó la elaboración de peritajes antropológicos y el desarrollo de un diplomado en derecho indígena y pluralismo jurídico, cuyo objetivo fue formar jueces y autoridades indígenas.

Desde inicios del siglo XXI, como docente investigador de FLACSO Ecuador coordiné la Maestría en Estudios Étnicos dirigida a la formación de 45 profesionales indígenas de nueve países latinoamericanos. Así, abrí el camino de los estudios de posgrado a jóvenes indígenas que han contribuido al fortalecimiento de sus organizaciones y proyectos políticos. Fue la oportunidad de reparar la desigualdad de oportunidades que estos pueblos han sufrido históricamente.

Entre 2004 y 2005, participé en el proyecto “Gobernar (en) la diversidad de América Latina” (Burguete, Leiva y Speed 2008), una investigación comparativa entre México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Chile. Estuvo dirigida a reflexionar sobre las políticas públicas desplegadas desde los Estados hacia la diversidad étnico-cultural (gobernar *la* diversidad) y sobre el ejercicio de gobierno indígena en jurisdicciones nacionales, regionales, provinciales, municipales y comunales (gobernar *en* la diversidad). Lo novedoso de la metodología y epistemología empleada fue la aplicación de la denominada investigación colaborativa o de colaborar: en cada país un académico o intelectual indígena y otro académico o intelectual no indígena investigaron en coordinación con las organizaciones indígenas a las que pertenecían los primeros.

Aludo a este enfoque porque había utilizado acercamientos similares en mi práctica investigativa, lo que me permitió incorporar sistemáticamente el enfoque colaborativo. La investigación colaborativa fue caracterizada como un intento de superar las prácticas investigativas neocoloniales y como una oportunidad de dejar a un lado la arrogancia académica que asume que el conocimiento científico es superior al producido por los actores sociales. A la colabor también se le consideró una oportunidad para practicar una política de producción del conocimiento transformadora de la desigualdad y la exclusión en la que viven las personas que he investigado.

En este libro elaboro un balance crítico de lo investigado y lo escrito que me permita trazar una estrategia tanto teórica como metodológica, cuyo fin es responder a las dos preguntas que he propuesto. Para ello utilizaré material etnográfico recogido durante mi trayectoria de investigador, así como material inédito recolectado desde 2012 hasta 2017. En los capítulos tres, cuatro y cinco utilizo la estrategia antropológica del estudio de casos para cuatro gobiernos provinciales (tres en la Sierra y uno en la Amazonía) y dos procesos judiciales desarrollados desde 2010 en adelante: el caso La Cocha y el caso de los pueblos indígenas aislados.

El material etnográfico inédito comprende prácticas de observación participante de los principales sucesos vividos por la CONAIE y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP) entre 2012 y 2017. Son registros de marchas nacionales de protesta, congresos de las organizaciones indígenas, procesos jurídicos, rendiciones de cuentas de las

prefecturas provinciales y campañas electorales. Entrevisté a actores sociales, revisé declaraciones públicas hechas en los medios de comunicación y recopilé expedientes jurídicos, es decir, toda huella de la conflictiva relación entre las instituciones del Estado y el movimiento indígena.

Capítulo 1

Campos teóricos para el estudio de los movimientos indígenas en América Latina

En este capítulo abordaré algunos enfoques teóricos para el estudio de la relación entre el Estado y los movimientos indígenas. Me centraré en propuestas pertenecientes a la antropología política, la ciencia política y la sociología, y enfatizaré en los impactos que ha tenido esta discusión en la literatura sobre América Latina. Prestaré atención a las teorías que estudian los movimientos sociales, pues estas definen el campo en el cual está inscrito el movimiento indígena. Desde una postura crítica discutiré estas teorías con el fin de analizar el movimiento indígena ecuatoriano.

La clase social

En agosto de 1944 se celebró el Primer Congreso Ecuatoriano de Indígenas en la Casa del Obrero de Quito. Allí se creó la primera organización social y política indígena de carácter nacional, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI). De este acontecimiento me interesa resaltar la participación de sindicatos indígenas que operaban desde los años 20 en las haciendas del Estado¹ –como la Junta Central de Asistencia Pública– y del Partido Comunista que fue constituido por entonces. Estuvieron presentes líderes y lideresas indígenas de la época como Jesús Gualavisi, fundador del Partido Socialista en 1926; Dolores Cacuango, miembro del comité central del Partido Comunista –ambos de Cayambe en la

¹ Estas haciendas –que eran propiedad de la Iglesia católica y de las órdenes religiosas– pasaron a manos del Estado luego de la aplicación de la ley de desamortización de tierras o ley de tierras muertas, aprobada por el gobierno liberal en 1908; su producción estaba dirigida a financiar las instituciones estatales de asistencia social (Prieto 1980).

Sierra norte-; Agustín Vega, líder de Tigua en Cotopaxi y Ambrosio Laso, líder del sindicato de la hacienda Pull-Galte en Chimborazo, provincia de la Sierra centro. También asistieron Ricardo Paredes, Rubén Rodríguez y Carlos Bravo Malo, dirigentes comunistas no indígenas y de origen urbano. Al ver esta mezcla heterogénea de subjetividades políticas, coincido con Marc Becker (2007, 139) cuando asegura que “el Partido Comunista no formó el movimiento indígena, sino que los dos nacieron de la misma lucha”.

Otro hecho importante fue la plataforma de lucha que se aprobó en el Primer Congreso. Luego de elegir como presidente de la FEI a Jesús Gualavisi y como secretaria general a Dolores Cacuango, las principales reivindicaciones fueron:

Una lista de 33 demandas que abarcaron un amplio abanico de problemas, empezando con una insistencia por la libertad completa de organización en las comunidades indígenas. También exigió el tratamiento humano en las haciendas, la abolición del trabajo forzado, la creación de un Ministerio de Asuntos Indígenas, la educación para adultos y escuelas para los niños indígenas, adhesión al Código de Trabajo y servicio médico gratuito en las haciendas (Becker 2007, 139).

Evoco estas resoluciones porque combinaban reivindicaciones de clase y étnico-culturales, que fueron consideradas contradictorias dentro del movimiento indígena, pero que aparecían entrelazadas en las fuentes históricas originales de la FEI. En sus inicios, a esta organización la conformaron “sindicatos, comunas, cooperativas, instituciones culturales y defensivas indígenas y tribus” (FEI 1945) pertenecientes a la actual nacionalidad kichwa asentada en la Sierra norte y centro. Se destaca la ausencia de nacionalidades indígenas amazónicas y de la Costa, las cuales formarán parte del movimiento indígena en una etapa posterior.

A partir de la creación de la FEI en la década de 1940, se estableció una relación entre el movimiento indígena ecuatoriano con el marxismo como doctrina social y política. Al respecto Becker escribió: “En el contexto de un débil movimiento indigenista liberal, surgió un movimiento indígena izquierdista fuerte en el Ecuador” (2007, 143). Esta afirmación se condice con la relación entre el marxismo y el indigenismo en Latinoamérica. El marxismo latinoamericano, antes de la Revolución

rusa en 1917, influenciado por la ideología del socialismo utópico y del anarcosindicalismo, consideraba al indio como un componente indiferenciado del “pueblo” o del “proletariado”. El escritor y político peruano, Manuel González Prada, fue quien planteó, en su ensayo *Nuestros Indios* publicado en *Horas de Lucha* (1908), que el problema del indio no es una cuestión racial ni cultural que encuentre solución en la educación, sino en lo económico y social. Esta posición fue retomada por otros autores peruanos influyentes en su época: José Carlos Mariátegui e Hildebrando Castro-Pozo. En sus obras los *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (1928) y *Nuestra comunidad indígena* (1924) incorporaron dos temas trascendentes en la antropología latinoamericana: el de la comunidad indígena o *ayllu* y el concepto soviético de nacionalidad aplicado a los indígenas.

Luego de visitar la Unión Soviética, Vicente Lombardo Toledano² regresó a México impresionado por la manera en que se resolvió el problema de las nacionalidades en la URSS. En su libro *Un viaje al mundo del porvenir* (1936) planteó la creación de grandes centros industriales en las áreas indígenas para explotar los recursos locales, lo cual arrancarían del campo a los indios, los proletarizaría y despertaría su conciencia revolucionaria. En otras palabras, a pesar de las evidencias de la realidad mexicana, veía su país como un Estado diverso solamente en términos de clase.

Durante la década de 1920, La Tercera Internacional orientó a los partidos comunistas latinoamericanos en los temas indígenas. En la Conferencia Comunista Latinoamericana celebrada en Buenos Aires en 1929, se examinó si la lucha antimperialista debía incluir a las nacionalidades indígenas y de qué manera hacerlo. Los dirigentes del Congreso Mundial de la Internacional Comunista (COMINTERM) –nacionalistas en alto grado– consideraron que el socialismo era el medio más rápido y seguro para construir la nación. Por lo tanto, reconocer las nacionalidades indias, según como se encontraban planteadas en las tesis de Radek y Rosa Luxemburgo, desembocaría en la creación de Estados burgueses que retrasarían la revolución.

² Vicente Lombardo Toledano fue discípulo del arqueólogo mexicano Alfonso Caso, aunque luego rompió con él. Fundó la Confederación de Trabajadores de México en 1936 y en 1938 fue director de la Confederación de Trabajadores de América Latina.

Esta polémica, que resurgió al final del siglo XX –en especial en Ecuador y Bolivia–, fue planteada tempranamente, aunque quedó invisibilizada por la identificación de la gente indígena como campesinado. Al respecto, la antropología marxista latinoamericana en las décadas de 1950 y de 1960 se orientó según tres vertientes: una referida al campesinado como movimiento social, otra al análisis de la economía campesina y, finalmente, aquella que se ocupó de la formación del Estado. Cada una –en especial la primera y tercera– se relacionan con el argumento de este libro.

En *Las Luchas Campesinas del siglo XX*, Eric Wolf (1974) se enfocó en varios factores que explicaban la participación política del campesinado en rebeliones y movimientos revolucionarios. Para el estudio de esta clase, Wolf destacó la importancia de una tipología basada en el acceso a la propiedad de la tierra, la relación con el mercado y los sistemas de comunicación, sin obviar los contextos locales y regionales determinantes en su intervención política. Este autor le dio importancia a las clases sociales que median entre el campesinado y la sociedad nacional: terratenientes, comerciantes, sacerdotes, dirigentes políticos y funcionarios gubernamentales, con ello buscó entender las relaciones de alianza o enfrentamiento que se establecen entre todas esas clases. Para Wolf era relevante saber si la acción de rebelión o revolución campesina la provocaban esquemas basados en tradiciones de clase u otros novedosos que rompían con prácticas anteriores. Por ende, consideró importante investigar cuáles son las causas de las persistencias o los cambios.

El análisis de la economía campesina planteado por el marxismo y la antropología política de la época retomó la discusión que sostuvo Chayánov (1974) en la Unión Soviética en la década de 1920 y que fue abordada posteriormente por Shanin (1971), Wolf (1975) y Mintz (1985) en la antropología. El problema de la formación del Estado aparece en los estudios de la antropología marxista, a propósito del debate que dio Marx en sus escritos clásicos sobre los modos de producción esclavista, feudalista y capitalista. En 1975, el antropólogo Lawrence Krader (1988) publicó por primera vez –en inglés– los *Cuadernos Etnológicos de Marx*. En 1964, el historiador Eric Hobsbawn editó en inglés las *Formaciones Económicas Precapitalistas* (Marx y Hobsbawn 1971).

En esos documentos, Marx reflexionaba sobre las formaciones socioeconómicas de las “sociedades primitivas”, las cuales llamamos hoy no occidentales o no capitalistas. Entre ellas mencionó el modo asiático de producción vinculado a las sociedades hidráulicas y destacó las civilizaciones maya, azteca e inca. Para esta discusión, la obra *El Despotismo Oriental: estudio comparativo del poder totalitario*, de Karl Wittfogel (1966), significó un referente ya que transformó la concepción de una evolución social unilineal –basada en la experiencia histórica europea– en una universal y multilineal. Otros trabajos antropológicos que destacaron en esta vía fueron los de Childe en Inglaterra, White y Steward en Estados Unidos y Kirchhoff en México.

La discusión que quiero recuperar de Wittfogel sobre la formación del Estado en las sociedades hidráulicas y la importancia de la agricultura y el campesinado en ese proceso se condensa en su modelo caracterizado por cuatro factores: 1) la existencia de un excedente social de producción y de trabajo; 2) la presencia de una élite gobernante que se apropia de ese excedente; 3) la vigencia de una agricultura hidráulica; 4) una estructura sociopolítica redistribuidora de los excedentes (Palerm 2007).

Del enfoque de clase utilizado para explicar la relación entre el Estado y los movimientos indígenas, recupero la noción marxista de clase entendida como un grupo de individuos que se definen por una misma categorización en sus formas de relacionarse con los medios materiales de producción y que comparten una conciencia concebida como la creencia en una comunidad de intereses, lo que caracteriza a un tipo específico de relaciones socioeconómicas. Este enfoque fue retomado por Wolf en su análisis de los movimientos campesinos del siglo XX, así como por los estudiosos de la economía campesina.

También recupero la noción de Estado entendido como el resultado de las contradicciones de clase, cuyo control descansa en las clases que mantienen el poder económico y político. Los estudiosos de la formación del Estado la utilizaron y aplicaron sobre todo en el análisis de las sociedades prehispánicas latinoamericanas. De esta manera, abrieron el campo para el estudio de la relación entre el movimiento indígena y el Estado moderno, ya sea como actores sociales o como actores políticos.

La etnicidad

La orden religiosa de los salesianos llegó a Ecuador en 1888 proveniente de Argentina, durante la presidencia de Plácido Caamaño. Luego de instalarse en Quito se expandió por el país y, en 1893, fundó su primera casa en la Amazonía, en la zona del actual vicariato de Gualaquiza y Méndez. Desde esa fecha han desarrollado acciones pastorales con las nacionalidades shuar y achuar, que están asentadas en la provincia de Morona Santiago de la Amazonía sur.

El 22 de octubre de 1964, se creó la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) con la participación de 45 líderes shuar y el patrocinio de los misioneros salesianos. Surgió presionada por la puesta en marcha de la primera Ley de Reforma Agraria y Colonización (1964), en la que se declararon “baldías” las tierras de la Amazonía. Así, la población indígena y campesina proveniente de la Sierra y la Costa inició un fuerte proceso de colonización y ocupación. La necesidad de preservar los territorios ancestralmente ocupados por las nacionalidades shuar y achuar fue uno de los factores que motivó la conformación de la FICSH.

Esa organización, que actualmente reúne 450 Centros y 42 Asociaciones de Centros Shuar, está compuesta por 140 000 socios dispersos en un millón de hectáreas de territorios comunitarios ubicados en las seis provincias amazónicas y en Guayas,³ fue la primera experiencia organizativa indígena que surgió en la Amazonía ecuatoriana. Con el tiempo se ha constituido en la principal expresión orgánica del movimiento indígena amazónico, ya que a partir de 1972 ha enfrentado la etapa de exploración petrolera en la Amazonía ecuatoriana –que se mantiene hasta la fecha– y en 1980 formó parte de una de las tres organizaciones regionales que componen la CONAIE: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE).

Los fines para los cuales se creó la FICSH fueron:

- Dirigir los esfuerzos de los Centros y Asociaciones Shuar-Achuar mediante una labor conjunta, orientada a la superación social, económica y moral de sus integrantes.

³ Se trata de tres comunidades en la zona de Naranjal, cuyos antepasados migraron a la Costa en 1910.

- Planear y encauzar proyectos de obras e infraestructura física, salud, educación, tenencia de tierras, trabajo, comercialización y colaboración con los organismos del Estado encargados en esta rama.
- Proveer el financiamiento requerido por las organizaciones de base, directamente o a través de otras instituciones.
- Proporcionar asistencia técnica y asesoramiento jurídico a las asociaciones y centros filiales beneficiarios.
- Coordinar sus actividades con organismos nacionales o internacionales que se identifiquen con los fines de la institución.
- Recibir donaciones o contraer empréstitos internos y externos con organismos públicos o privados (FICSH 1976).

A pesar del tono “desarrollista” de estas propuestas, propio de la tendencia vigente en la década de 1960, lo cultural será el objetivo principal para la naciente federación. Dos temas tuvieron un papel protagónico: la educación a través de las escuelas radiofónicas biculturales shuarachuar creadas en 1972, y la publicación de la mitología shuar en una colección de 12 volúmenes elaborada por el salesiano Siro Pellizzaro (s.f.) entre 1970 y 1982.

En la década de 1970, las organizaciones indígenas en América Latina iniciaron una toma de conciencia étnica y relegaron las concepciones campesinistas fomentadas por la visión monocultural de los estados. Entonces ganó vigencia la perspectiva pluricultural centrada en la riqueza de los pueblos indígenas, quienes mantenían muchos rasgos culturales en la organización interna, las celebraciones y la vida cotidiana de sus comunidades.

El surgimiento de la FICSH fue acompañado de iniciativas similares en Perú y Bolivia (Albó 2002, 9). Al Congreso del pueblo amuesha (hoy yanesha), iniciado en 1968 en la Amazonía peruana, le van a seguir los Consejos Huambisi y Aguaruna (hoy Awajun) y el Frente de Defensa de las Comunidades Nativas Shipibo, lo que desembocará en la creación, entre 1977 y 1980, de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, uno de los protagonistas en los eventos de la matanza de Bagua en 2009.

En las tierras bajas bolivianas el proceso organizativo fue tardío, pues recién en 1981 se creó la Central Indígena del Oriente Boliviano, actual Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, que luego va a incorporar

a la Asamblea del Pueblo Guaraní fundada un año más tarde (Albó 2002, 11). En 1990, esta organización va a ser protagonista en la marcha “por el territorio y la dignidad” que llegó a La Paz luego de atravesar el país. Esta manifestación logró la aprobación de decretos ejecutivos que –por primera vez– reconocieron a los indígenas el derecho de tener territorios propios.

En la zona de tierras altas de Bolivia, la primera organización indígena que surgió de corte étnico fue el movimiento katarista. Inició a fines de la década de 1960 en las comunidades aymaras de La Paz y Oruro vinculado a los sindicatos mineros de la zona. En 1979, este movimiento se convirtió en la influyente Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la cual combinó clase y etnia. En 1980, fueron creadas dos nuevas organizaciones indígenas con un fuerte enfoque étnico: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, que se sustentó en estas formas históricas de organización comunitaria andina, y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia Bartolina Sisa, la cual nació en el contexto de recuperación de la democracia en Bolivia y la recomposición de las organizaciones de base, con la visión y propósito de que las mujeres del área rural participaran plenamente de este proceso con una organización propia.

En 1972, en la Sierra ecuatoriana, lugar de origen de la nacionalidad kichwa, fue fundado el Ecuador runakunapac rikcharimui o “el despertar de los indios del Ecuador” (ECUARUNARI). La hoy llamada Confederación Kichwa del Ecuador reúne a 18 pueblos y constituye la organización indígena más numerosa del país. Forma parte de la CONAIE surgida en el año 1986 y nació con una fuerte influencia de la Iglesia católica, sobre todo de la rama progresista de la teología de la liberación e Iglesia de los pobres.

En el Perú andino, la toma de conciencia étnica del movimiento indígena estuvo ausente debido a “la influencia de los diversos partidos de izquierda, cuyas directivas estaban mayormente en Lima, compartían un enfoque solo clasista e interpretaban todo lo étnico como peligrosas desviaciones “racistas” (Albó 2002, 116). Organizaciones como la Confederación Nacional Agraria –de origen velasquista– y la Confederación Campesina del Perú –vinculada a la izquierda– perdieron su representación de carácter nacional. A este hecho se sumó la aparición de Sendero Luminoso, en 1981, el cual no solamente impidió la organización indígena, sino que exterminó a la mayoría de sus líderes.

Dentro de la tradición de estudios que aborda la etnicidad como factor de movilización política, las ciencias sociales han hecho aportes interesantes. Una de las elaboraciones más recientes sobre la etnicidad es la obra de los antropólogos Jean Comaroff y John Comaroff (2011), quienes distinguen entre los enfoques primordialista o esencialista (Restrepo 2004) y el constructivista. Un tercer enfoque que describiré para mi argumento, y que debe añadirse a estos dos, es el desconstruccionista.

Max Weber ([1922] 1996) incorporó tempranamente en la sociología a los grupos étnicos como objeto de análisis. En antropología, la obra clásica de Frederick Barth (1976) retomó esta discusión. En contraposición a las taxonomías sociales creadas por el parentesco y la clase, el enfoque esencialista considera que la etnicidad está inscrita en “los hechos irreductibles de la biología compartida, los orígenes ancestrales y la disposición innata” (Cohen 1974, xii). Geertz (1963, 109) coincide con esta visión al afirmar: “Se ve que esas congruencias de sangre, habla, costumbres, etc., tienen en sí mismas y por sí mismas una fuerza coercitiva inefable a veces apabullante”. Según Restrepo (2004, 15), se trata de una “naturalización de la etnicidad” independiente del sujeto social. Sin embargo, aunque los etnonacionalistas existentes sigan matándose en su nombre, pocos científicos sociales abogarían hoy por un esencialismo liso y llano.

El enfoque constructivista es múltiple y diverso. Plantea que la etnicidad es una construcción social creada por un colectivo que comparte una posición socioeconómica, antepasados comunes y una experiencia histórica propia; además de ser un factor susceptible para la organización política (Glazer y Moynihan 1975).

El “giro constructivista” consiste en tendencias teóricas que discuten, principalmente, las concepciones esencialistas. La primera tendencia corresponde a la “diacrítica social” (Restrepo 2004), centrada en la relación entre identidad y diferencia. En este enfoque la etnicidad es considerada como un fenómeno intersubjetivo con efectos en las prácticas y relaciones sociales; es un hecho objetivo que existe en el mundo exterior. Algunos académicos afines a esta tendencia son Barth (1976) y Epstein (1978).

En una segunda tendencia se considera a la etnicidad como superestructura, según la concepción marxista de la cultura. El problema central aquí es cómo se da la relación entre etnicidad y clase social (en particular),

y entre etnicidad, superestructura y conciencia social (en general). Esta discusión se produjo en el marco de los análisis de la economía política que proliferaron durante la década de 1970, los cuales estudiaban la expansión del capitalismo y del colonialismo. Los representantes más destacados de esta tendencia son Balibar y Wallerstein (1991), Quijano (2000), Wolf (1994) y Jean Comaroff y John Comaroff (1992).

En una tercera tendencia se considera a la etnicidad como estrategia y está conformada por dos corrientes conceptuales: una de corte estructural-funcionalista y otra vinculada a las teorías de la acción racional. La primera considera a la etnicidad como un recurso político, social y cultural en un contexto con diferentes grupos de interés, es decir, es un hecho social. Su comprensión está sujeta a las relaciones de tipo funcional que la etnicidad establece con la realidad social (estructura). Esta corriente es representada por Cohen (1996).

Para la otra corriente estratégica, la etnicidad es un hecho social individual. Los sujetos utilizan sus características físicas o culturales para crear grupos que generen procesos de inclusión y exclusión. Estos grupos de interés compiten por recursos y establecen fronteras entre sí hasta que, finalmente, instauran categorías étnicas que se convierten en objeto de disputa entre quienes se benefician de ellas y los que están al margen. Banton (1983) es uno de sus exponentes.

En una cuarta tendencia la etnicidad es representada como comunidad imaginada (Anderson 1991). Enfatiza la construcción social de las identidades étnicas, sus significados, los discursos e ideologías, más que destacar una forma taxonómica de la organización social. Restrepo (2004) diferencia dos corrientes en esta tendencia: la invencionista y la basada en la comunidad moral. La primera considera que la etnicidad es una ficción colectiva que aparece bajo condiciones históricas determinadas en entramados sociales y de poder específicos, lo que acaba por resaltar la historicidad del sentimiento de comunidad y de las identidades étnicas resultantes. Según esta corriente, la etnicidad consistiría en un hecho social intersubjetivo que reúne factores objetivos y representaciones subjetivas. Ranger (1994) y Vail (1997) son dos autores que se identifican con esta propuesta.

La corriente basada en la comunidad moral no supone homogeneidad, sino una heterogeneidad constituida por diversos actores en conflicto por el dominio de intereses relacionados con derechos, obligaciones,

exclusiones e inclusiones. El analista, en su interpretación, forma parte del enfrentamiento, en cuanto prioriza y empodera a unos actores y no a otros cuando hace sus preguntas, descripciones y explicaciones. Algunos autores representativos de esta corriente son Yeros (1999), Lomnitz (2009) y Gros (2000).

Con sus contribuciones Stuart Hall (1989) definió un nuevo enfoque en el que la etnicidad no estaba garantizada. Esta propuesta, proveniente de los estudios culturales, plantea que la identidad étnica debe entenderse en su relación con el conjunto de las otras diferencias (no solo étnicas, sino también de género, clase, generación, etc.). Corresponde a una definición maximalista de la etnicidad que debe analizarse a partir de su producción ideológica. Las relaciones entre diferencias involucran una configuración mutua que genera políticas de la identidad y la diferencia étnica.

Otra orientación conceptual constructivista de la etnicidad es la denominada arqueológico-genealógica de Foucault (2001). A partir de ella se considera que la etnicidad es una experiencia histórica singular constituida por la conjugación de saberes, normatividades y subjetividades específicas.

Los estudios poscoloniales y subalternos tienen en Hommi Bhabha (1994) y Gayatri Chakrabarty (2000, 2002) a dos de sus principales representantes. En cuanto a la etnicidad plantean que es “una modalidad particular de dominación que se ejerce mediante una estrategia de ‘otrerización’ eurocentrista, constituyente de la metafísica occidental, e involucrando la producción de un marcado Otro en contraste radical e insalvable con una no marcada Mismidad” (Restrepo 2004, 25).

La etnicidad como performance está vinculada a los aportes de Butler (1990) y de Bhabha, quienes rechazan considerarla como un resultado de la dicotomía entre lo subjetivo “construido” y lo objetivo “dado”. A su vez, según este enfoque, la materialización de categorías étnicas como cuerpo y color debe analizarse en tanto prácticas políticas concretas.

De acuerdo con estas ideas, la etnicidad no es un concepto monolítico ni un constructo analítico:

Es mejor contemplarla como un repertorio laxo y lábil de signos mediante los cuales se construyen y comunican las relaciones; un repertorio a través del cual se torna sensible una conciencia colectiva de la similitud

cultural; algo que sirve como referencia para que los sentimientos compartidos adquieran sustancia; su contenido visible siempre es el producto de condiciones históricas (Comaroff y Comaroff 2011, 65).

El estudio de la etnicidad forma parte del ámbito de la antropología política y además constituye un factor de movilización en la lucha por el poder. En estas discusiones que toman en cuenta la política, la etnicidad es analizada junto a dos nociones claves: la identidad –en tanto cultural y política–, y la economía política. La idea de que la cultura, la política y la economía pertenecen a ámbitos institucionales distintos es cosa del pasado. Estos ámbitos son inseparables pues los tres están anclados en el mercado y el derecho, en lo moral y lo simbólico. Sin olvidar que el contexto en el que se producen estas relaciones es el del Estado-nación, que, a su vez, constituye punto de referencia para el orden global, ambos en continua reconstrucción.

La deconstrucción de la etnicidad

Un elemento interesante en la discusión actual de la etnicidad es su desplazamiento hacia el terreno de lo jurídico, específicamente hacia los derechos individuales y colectivos, el reconocimiento, la autodeterminación, la soberanía, la justicia indígena. La jurisprudencia es utilizada cada vez más para resolver diferencias. Considero que el ejercicio del derecho representa una forma de ejercer el poder político (Bourdieu 2002). En la realidad latinoamericana de las tres últimas décadas, la lucha por la identidad ha adquirido formas de litigio jurídico, es decir, se ha dado a través del uso de instrumentos legales con fines étnico-culturales, políticos y económicos. Lo jurídico ha sido esgrimido como medio de regulación (“por los de arriba”), ya que para disciplinar a la ciudadanía se recurre a la violencia inherente a la ley, como afirma Benjamin (1991). Pero también ha sido usado como medio de emancipación y resistencia (“por los de abajo”) con el fin de subvertir e impugnar el “orden establecido” (Sousa Santos 2005).

En la literatura especializada, el acceso de lo étnico al litigio jurídico se atribuye a dos circunstancias. La primera se refiere a la vigencia del fetichismo jurídico (Comaroff y Comaroff 2011, 95-96), es decir, a la fe casi ciega en la justicia instituida para resolver las diferencias, la reducción de lo social a lo contractual o la denominada judicialización de

la política (Sieder, Schjolden y Angell 2006). La segunda circunstancia supone la relación entre etnicidad en tanto categoría jurídica y el uso de la ley como forma de adquirir poder. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que en estos procesos puede producirse, más bien, una pérdida de poder (Comaroff y Comaroff 2011).

De acuerdo con este campo de disputas teóricas y políticas que he descrito, en este libro profundizaré las formas en que el movimiento indígena ecuatoriano ha utilizado la administración de justicia propia para lograr no solo su reconocimiento como actor político y sujeto cultural, sino la vigencia del pluralismo jurídico en el país.

Los nuevos movimientos sociales

A propósito de cumplirse 20 años de la toma de la iglesia de Santo Domingo por parte del movimiento indígena en 1990, *El Comercio* de Quito publicó un reportaje el 28 de mayo de 2010 escrito por Mariela Rosero.⁴ Transcribo algunas impresiones sobre este suceso.

El levantamiento empezó en una iglesia. Tres semanas antes del lunes 28 de mayo de 1990 se escogió la iglesia de Santo Domingo, en el centro de Quito. Ese día, la prédica de las 05:00 del padre Luis Tipán tenía más fieles que los habituales. Eran 244 personas, buena parte originarias de una comunidad de Chimborazo, que había contratado la misa, y campesinos de Imbabura, Cotopaxi y Cañar.

Todos los fieles fueron parte de las oraciones al santo Vicente Ferrer, esperaron a que el cura diera la bendición y Llucó sorprendió a quienes escuchaban la misa: “La iglesia está tomada”.

Al principio hubo confusión, sin embargo, a las seis de la mañana los activistas ya tenían el control de las puertas de acceso a la iglesia y se escucharon las razones de la toma: mostrar la situación de los indígenas ecuatorianos que vivían en ese momento 72 conflictos de tierra, tras las reformas agrarias de 1964 y 1973 y la Ley de Desarrollo Agropecuario de 1977. Pero no fue solo eso, los manifestantes denunciaron actos de racismo, exclusión y maltrato en las oficinas públicas y las haciendas.

⁴ Mariela Rosero, “El levantamiento empezó en una iglesia”, *El Comercio*, 28 de mayo de 2010, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/levantamiento-empezo-iglesia.html>

El lunes 28 de mayo fue el primero de 11 días de ocupación de la iglesia. Las ancianas pugnaban por salir. En pocas horas, la Policía cercó la iglesia y anunció un desalojo para rescatar a los rehenes. No hubo acuerdo entre los actores de la ocupación, pero, al menos, se logró el compromiso de que los uniformados se retiraran de las puertas para que salieran los fieles.

La Pastoral Indígena de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana actuó como mediadora ante el gobierno. Los jóvenes de las comunidades cristianas informaban los acontecimientos y reacciones políticas a quienes permanecían adentro. Los ocupantes de la iglesia habían planificado todos sus movimientos. Lo primero que hicieron fue conocerse y asignarse tareas: unos hacían guardia, otros cocinaban, limpiaban, organizaban jornadas de reflexión, se comunicaban por radios portátiles.

Tres días después aliviaron el hambre con tostado y atún, el cuarto día fue jubiloso, pues monjas mercedarias llevaron bidones de agua y pollos. Fue el único paréntesis. Luego, 12 de los activistas iniciaron una huelga de hambre. La lucha no era solo en el templo. Cada decisión que se tomaba se convertía en hecho público. Todas las tardes, desde las 16:00 horas, a través de altoparlantes, los ocupantes explicaban a los transeúntes y curiosos las razones de la toma. En la plaza de Santo Domingo se organizaban mítines. Mucha gente escuchaba por primera vez que el Ecuador no era un país homogéneo ni justo.

El 7 de junio los ocupantes salieron de la iglesia. Esta toma inició el levantamiento del movimiento indígena denominado *Inti Raymi*, que estuvo acompañado de cierre de las carreteras y una marcha hacia la capital. Culminó el 11 de junio cuando el gobierno del presidente Rodrigo Borja aceptó dialogar con una comisión de indígenas y mestizos que le presentó una plataforma de lucha de 16 puntos. Estos fueron los más representativos: la declaración de Ecuador como estado plurinacional; la delimitación y legalización de los territorios de las nacionalidades indígenas; la solución a los problemas de agua y riego; la expulsión definitiva del Instituto Lingüístico de Verano (ILV); el reconocimiento oficial de la medicina indígena; la entrega de recursos para la educación bilingüe; precios justos a los productos campesinos y autonomía en su comercialización.

Hago alusión a este suceso porque mostró una nueva forma de participación política, un nuevo repertorio de acción propio de los llamados “nuevos movimientos sociales”. Este se convirtió en tema de estudio de

carácter interdisciplinar en las ciencias sociales a partir de la segunda mitad del siglo XX. Al revisar las principales propuestas teóricas y metodológicas de estos enfoques la primera pregunta que me planteo es por qué son considerados “nuevos” y en qué se diferencian de los viejos movimientos.

Una primera explicación es que las formas de movilización política pasan de las reivindicaciones de clase a considerar las diversas formas de diversidad cultural: de género, de edad, sexual, étnica, racial y religiosa; y otros temas de reivindicación social: defensa del ambiente, la ecología, los derechos humanos, la movilidad humana, la paz, contra el armamentismo, etc. Esto lleva al movimiento a centrarse en la construcción de identidades sociales basadas en creencias, símbolos y valores que los identifican y representan.

La segunda razón está relacionada con la renovación y diversificación de las estrategias de movilización, los llamados repertorios de acción (Tilly 1978). En este caso se pasó de la huelga, el paro y la calle a un sinnúmero de otras manifestaciones: cortes de rutas, plantones, levantamientos, toma de lugares públicos, etc.

Otra característica es que —en su mayoría— nacieron independientes de los partidos políticos convencionales. En principio, no aspiraron a participar del poder establecido o el aparato estatal, sino que, de alguna manera, fueron extrainstitucionales, estaban fuera del *establishment* político. Su objetivo era la movilización de la sociedad civil y trataron de realizar sus metas “desde abajo”.

Otro rasgo resaltante fue el alejamiento del ejercicio de la democracia representativa y participativa para acercarse al de democracia directa y redefinir la noción de ciudadanía a través de la movilización colectiva. Tres elementos componen el nuevo repertorio: identificarse con causas que rompen la división entre lo público y lo privado; reconocer la interpenetración de ambos ámbitos, lo que trajo como resultado la politización de lo privado y, por último, la búsqueda de un carácter global que trascendiera las fronteras locales, regionales y nacionales, mediante la construcción de redes de comunicación, discusión y acción.

Para entender las diversas propuestas de los nuevos movimientos sociales es indispensable señalar dos tendencias explicativas que las anteceden. A partir de la década de 1970, surgió la teoría de la movilización de recursos como una perspectiva más racionalista de explicar los

movimientos sociales, la cual estaba centrada en cómo el movimiento se organiza para obtener sus reivindicaciones (McCarthy y Zald 1973; Tilly 1978). Sin embargo, esta teoría dejaba de lado las causas de surgimiento, así como la dimensión identitaria que lo cohesionaba.

Otra tendencia –extendida a partir de la década de 1980– prestó atención a la estructura de oportunidad política en la que el Estado aparecía casi exclusivamente como el conformador de la estrategia de los movimientos (McAdam, Tarrow y Tilly 2001). En otras palabras, lo que interesaba saber era cómo los movimientos ajustan o reajustan sus estrategias movilizadoras y discursivas a partir del contexto político, de la apertura o el cierre del sistema político, de las relaciones entre las élites políticas y de las relaciones entre los posibles aliados.

Estas tendencias fueron confrontadas por la propuesta de los nuevos movimientos sociales, en la que los procesos organizativos y los contextos políticos no son tan relevantes como saber por qué surgen y cómo es el proceso de construcción de su identidad (Wallerstein 1990; Melucci 1994; Touraine 1987, 1997). Por lo tanto, el objetivo era investigar cómo determinadas crisis estructurales, especialmente de carácter cultural, hacían surgir esta conducta política colectiva. A finales de la década de 1980, existían dos explicaciones: una instrumentalista que estaba representada por la teoría de la movilización de recursos y la estructura de oportunidad política, y otra culturalista, más centrada en la acción de los nuevos movimientos sociales.

De acuerdo con estas diferencias de enfoque, utilizo tres explicaciones inscritas en la propuesta de los nuevos movimientos sociales. Wallerstein (1990) puso énfasis en el contexto sociohistórico de transformación de la sociedad global en el que surgieron los nuevos movimientos sociales. Para este autor, la crisis de los paradigmas de las ciencias sociales en la década de 1970 fue a su vez una crisis sistémica que transformó la estructura social. Melucci (1994) puntualizó el paso de una sociedad industrial de clases a una sociedad postindustrial de la información, de los códigos y del conocimiento. Si en la primera predominaban los conflictos económicos y distributivos, en la segunda los conflictos culturales e identitarios son centrales. Touraine (1987) planteó que los nuevos movimientos sociales carecen de un macroproyecto de carácter universal al estar centrados en la defensa individual y colectiva frente al poder del

Estado, es decir, en su lucha por la cultura. Estos movimientos están configurados por acciones colectivas tendientes a defender o transformar una figura del sujeto cada vez más pluralizado.

De las características que asignan estos tres autores a los nuevos movimientos sociales destacaré el carácter contestatario, pues surgen en contra de un sistema social, económico, político y cultural hegemónico. En la medida en que la dominación está basada en la opresión, discriminación y exclusión de las diferencias culturales, étnicas, sexuales o generacionales, ya sean entre personas o colectivos, los nuevos movimientos sociales insisten en reconocer y afirmar las diferencias. De esta necesidad se desprenden las políticas de la diferencia. Los movimientos viven su propia historia evolutiva. Pasan generalmente por tres fases: la de la utopía o surgimiento, la de enfrentamiento y consolidación, y la de la institucionalización o desmovilización final (Touraine 1987, 1997). Finalmente, no aspiran a conquistar el Estado porque consideran que no es el único poseedor del poder, así como no afirman su total legitimidad, ya que ha sido incapaz de satisfacer las reivindicaciones ciudadanas.

El enfoque analizado fue construido en principio por teóricos de Europa y Estados Unidos. Sin embargo, es importante observar y revisar la realidad latinoamericana de estos nuevos movimientos y su respectiva elaboración teórica. Reflexiones como la de Arturo Escobar, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino son un referente, pues sostuvieron que frente a la crisis que vive la modernidad occidental —y por supuesto América Latina— era “urgente una transformación en las relaciones de poder en nuestras sociedades, para crear un mundo más justo, equitativo y democrático, cuyo equilibrio con la naturaleza permita su continuidad en el futuro” (Hoetmer 2009, 15). Los cambios que supone esta transformación son profundamente culturales, ya que dependen de otras concepciones y prácticas sociales de las nociones de democracia, autonomía, territorio, naturaleza y cuerpo. Sin olvidar que estos cambios surgen desde abajo, en la realidad social, y necesitan ser visibilizados, profundizados y teorizados (Escobar y Álvarez 1992; Escobar, Álvarez y Dagnino 2001).

El enfoque de nuevos movimientos sociales en América Latina intentó aglutinarlos según el tipo de actores y rasgos comunes. A finales de la década de 1970, tres corrientes políticas y sociales nacidas en la región fueron las más representativas: las comunidades cristianas de

base vinculadas a la teología de la liberación, el movimiento indígena portador de una cosmovisión distinta a la occidental y el movimiento de mujeres que demolió la división entre lo público y lo privado. A su manera, todos estos movimientos respondieron a los profundos cambios introducidos por el neoliberalismo en la vida cotidiana de los sectores populares. Los más visibles fueron los *Sem Terra* y *seringueiros* en Brasil, los indígenas en Ecuador, los zapatistas en México, las feministas, las personas que luchaban por el agua, los cocaleros en Bolivia y los desocupados (piqueteros) en Argentina.

Estos movimientos tuvieron en común diferentes rasgos: el factor territorial, pues la tierra pasó de ser considerada un medio de producción, a un territorio, definido como un espacio colectivo donde se construye una nueva organización social que genera un proceso de apropiación material y simbólica del mismo. Aunque este cambio se originó en el medio rural empezó a extenderse a la periferia de las grandes ciudades mediante la invasión y ocupación de predios urbanos. Fue un proceso extenso que incluyó a los territorios étnicos, las autonomías indígenas y los sectores populares urbanizados.

Otra característica fue la preocupación por la formación de intelectuales, líderes y lideresas propios que hablen en su nombre. Intentos como las escuelas del movimiento Sin Tierra y la red de universidades indígenas interculturales y comunitarias Abya-Yala formaron parte de este esfuerzo.

Otra característica está representada por el papel protagónico que adquirieron las mujeres en todos los ámbitos de las organizaciones. La participación no se limitó a iniciativas productivas, sino que formó parte del proceso de toma de decisiones políticas que comprometen la continuidad y unidad de las familias y colectividades. Todo esto en un marco de afirmación de derechos que les garantizara protección ante la discriminación y en contra de cualquier tipo de violencia que amenazara a las mujeres.

La última característica se relaciona con la explotación destructiva de los bienes sociales naturales, en especial de los no renovables: agua, minerales, petróleo, etc. Para muchos movimientos sociales, en el binomio naturaleza-cultura, la primera es susceptible de poseer características similares al mundo animado, con lo cual su alienación y depredación afecta a la vida misma del planeta.

Del enfoque de los nuevos movimientos sociales presento algunos aportes básicos. Presto atención al reconocimiento y a la afirmación de las diferencias, pues trato de pensar, de modo situado, los lugares y las políticas vinculadas a las construcciones de etnicidad, género y raza. Articulo el tema de las diferencias con el de las desigualdades para comprender sus dimensiones simbólicas.

Las desigualdades han sido naturalizadas y legitimadas a través de la construcción constante de diferencias. Sin embargo, es en estas donde se producen las tensiones que desestabilizan las clasificaciones hegemónicas. Para evitar contrastar las identidades culturales y políticas con el fin de entenderlas como la posibilidad de otras formas de relación y organización social, Besserer (2013) planteó estudiar las “micropolíticas de la diferencia”, junto con la participación política y electoral. En este libro llevo a cabo esa idea a través del estudio de la administración de justicia indígena

El otro aporte que me interesa retomar es el papel protagónico de las mujeres dentro de los nuevos movimientos sociales, en especial el impacto que han tenido sus luchas en el acceso a la dirigencia y a la representatividad tanto en lo local como en las esferas superiores de poder. En varios países de América Latina se viven procesos democratizadores en términos étnicos y de género. Sin embargo, ser mujer todavía funciona como una diferencia fundante de exclusión, tal como lo muestra la desigual participación en procesos electorales y en espacios donde puedan tomar decisiones que supongan cambios en la estructura del poder establecido. Uno de esos espacios es el sistema de administración de justicia indígena.

Los estudios poscoloniales y subalternos

Mariano Curicama Guamán, indígena originario de Columbe, provincia Chimborazo, inició su carrera política como concejal alterno del municipio Guamote, en 1984, y desde 2004 hasta 2019 fue elegido prefecto de su provincia durante tres períodos consecutivos. En una entrevista realizada en marzo de 2015 –para la escritura de este libro– narró los sucesos de su primera elección como alcalde de Guamote en 1996.

Mariano Curicama Guamán. Fuimos seis candidatos, la gente nos dio el respaldo necesario, ni sumando los votos de los otros cinco me logran igualar a mí. Desde ahí empezamos a barrer, la primera vez ganamos con 1450 votos, el que más tenía [de los otros candidatos] era 100.

Antes de la posesión ya hubo un conflicto en la cabecera municipal. No me querían dejar posesionar, decían: “No, cómo un indio va a ser el alcalde de nosotros”. Dijimos que no había problema, ellos eran unos 50 y nosotros unos 30, les dije que no había problema si no, no me dejan posesionar; les dije: “Me voy a posesionar en mi comunidad”. No era legal, sino que era una viveza.

El día de la posesión había como 6000 personas, siempre agradezco a los amigos de Columbe y Llinllin. Más de 100 paisanos llegaron montados en caballos, con vetas y bocinas.⁵ Ahí les bajamos de una a la parte mestiza, ellos dijeron: “Este indio, si trae gente, nos masacran aquí”.

Cuando fue elegido prefecto provincial en 2004 con 48 870 votos (el 31,40 % del total) sucedió algo similar. La reacción de la población mestiza y las élites locales en Guamote y Riobamba, ante un indio que llegó al poder político local y regional, ilustró la vigencia de las relaciones coloniales, subalternas y racistas. Carlos Moreno –quien fuera asesor de Curicama en la prefectura de Chimborazo– relató en una entrevista que sostuve con él en enero de 2014.

Carlos Moreno. Las elecciones fueron en el 2004, igual resistencia que encontré en Guamote encontré aquí en Riobamba, sobre todo en las cámaras empresariales. Quince días después de posesionarse hubo una marcha hacia el Consejo Provincial y Mariano dijo: “Si vienen y quieren conversar conmigo que entren 20 personas”. Había gritos agresivos: “Lluksi kay manta” [Fuera de aquí]. La policía intervino y entraron 20 personas a la sala de sesiones del Consejo y empezó a hablar Walter Aldaz, muy agresivo y directo. En cuestión de 30 segundos el prefecto dijo: “Señores aquí se termina la reunión, si en este modo ustedes vienen a dialogar conmigo se termina la reunión, con permiso”. La respuesta fue: “No, no”, le cogieron ellos mismos para que no se fuera. Le ofrecieron disculpas. Fue una reacción y decisión muy fuerte y firme del prefecto, y les ganó. Desde allí

⁵ Las vetas son látigos de cuero de res y la bocina un tipo de instrumento musical andino.

dijo: “Vamos a ver lo que ustedes quieren, vamos a organizar un proceso de reuniones para ir tratando los diferentes temas”, y se despidió.

La gente que estaba afuera casi lo linchan. Decían: “Dónde está Mariano Curicama, ¿por qué no está acá?”. Y desde entonces el prefecto, casi mensualmente, se reúne con todo el sector empresarial, inclusive con el presidente de la Cámara de Comercio y de Industrias, Mariano se reúne con los diferentes sectores, con el único sector que no se ha reunido es con el Centro Agrícola (medianos y grandes propietarios).

Los estudios poscoloniales y subalternos surgieron en las ciencias sociales en la década de 1980. Tres hechos históricos sustentaron su desarrollo: la independencia de la India, en 1947, que rompió de forma definitiva el colonialismo europeo establecido desde el siglo XVI; los procesos de liberación con la consecuente creación de nuevas naciones africanas y asiáticas, iniciados en la década de 1950, y la aparición de los nacionalismos en el “Tercer Mundo”. En este contexto apareció *Orientalismo* de Edward Said (1978). Por un lado, en este libro se expusieron nuevos términos para debatir las representaciones metropolitanas sobre los pueblos no europeos y sus identidades culturales. Por otro, mostró las tensiones críticas de los discursos coloniales y las representaciones imperiales en un ámbito académico emergente.

Homi Bhabha (1994) señaló la ambivalencia inherente al discurso colonial y de las identidades, perjudiciales e híbridas, de los sujetos colonizados, para desafiar las concepciones singulares de los escritos culturales coloniales. Toda esta corriente va a confluír, desde principios de la década de 1980, en la conformación del campo de los estudios poscoloniales en el mundo académico metropolitano o provincial.

Paralelamente a estas contribuciones, un grupo de jóvenes historiadores de la India –en su mayoría encabezados por Ranajith Guha (1982) en Inglaterra– propusieron una nueva agenda para la escritura de la historia india, que reconociera la centralidad de los grupos subordinados con el objetivo de enmendar el desequilibrio que habían practicado las élites en la creación del pasado. De esta manera, casi a la par de lo que devendrían los estudios poscoloniales, surgió el proyecto de los estudios subalternos.

Este grupo va a retomar dos posturas importantes: las “historias desde abajo” propuestas por los historiadores marxistas británicos, en especial por

E. P. Thompson; y la noción de lo subalterno del socialista italiano Antonio Gramsci, utilizada como metáfora para analizar la subordinación en el sur de Asia, región en la que se expresa en términos de clase, casta, edad, género, raza u oficio. Las identidades de lo subalterno han sido profusamente analizadas por estos autores. Son entendidas bajo dos perspectivas: una como entidad singular y homogénea, y otra como articulación de identidades definidas de comunidad y clase, de casta y raza, y de género y nación.

A partir de lecturas deconstructivistas y de sensibilidades estratégicas, en *¿Pueden hablar los subalternos?* Gayatri Spivak (1988) intentó identificar lecturas contrarias de sujetos subalternos. Su escrito es una muestra de las convergencias entre estudios poscoloniales y subalternos. Para el caso del movimiento indígena ecuatoriano, el subalterno no solo habla a través de sus representantes, sino que también “baila, pinta, se disfraza, rompe, construye, llora, se ríe o guiña un ojo” (Grimson y Bidaseca 2013, 13). Otra convergencia importante de los dos enfoques es la posición crítica ante la Colonia y la nación, inspirada en el pensamiento anticolonial, descolonizador y antimperialista de autores precedentes, que en la actualidad son considerados un referente del movimiento afrodescendiente, tales como Frantz Fanon, Amílcar Cabral y Aimé Césaire.

A la par de las convergencias, se debe señalar que sus puntos de partida son diferentes. Mientras el enfoque poscolonial privilegió el colonialismo como una desviación histórica en la creación del mundo moderno, el proyecto de los estudios subalternos partió del fracaso de la nación occidental como modelo de organización social y político. Una de las contribuciones más importantes de este enfoque proviene de la antropología histórica, en especial de Jean y John Comaroff (1991, 1992, 1997), quienes mostraron, a partir del caso etnográfico de Sudáfrica, que las nociones de Colonia e imperio no son formaciones totalizadoras; más bien, en algunos casos, las élites y los sectores subalternos pudieron aliarse en un único proyecto colonial.

Otro elemento significativo es cómo la formación de identidad en la Colonia y en el imperio requiere de la interacción de las formas de representación, de los procesos de economía política y de los imperativos de formación estatal. El papel de la experiencia colonial en la creación del mundo moderno generó la discusión sobre la “colonialidad del poder”, propuesta por Quijano (2000) para el caso de América Latina. Esta

característica que tuvo sus orígenes en los regímenes coloniales ibéricos perdura hasta la actualidad, y articula a los Estados y las democracias nacionales. La colonialidad del poder consiste en el derecho y el poder autoasignado por un grupo social, privilegiado y superior, de imponer su imagen sobre aquellos que considera inferiores.

El reconocimiento de que las naciones, el nacionalismo y las identidades nacionales modernos son artefactos y procesos que se construyen histórica y socialmente constituye uno de los aportes de este enfoque, sobre todo si consideramos que las expresiones subalternas, las manifestaciones anticoloniales y las dimensiones de género siguieron un proceso creativo al evadir o subvertir las ideas, símbolos y prácticas que definían al nacionalismo dominante en cada Estado.

A partir de la década de 1990, los estudios poscoloniales y subalternos –surgidos originalmente en el sur de Asia– tuvieron una amplia apropiación y extensión en los otros continentes. En los trabajos que iniciaron este debate en América, tanto en los Estados Unidos (Rabasa, Sanjinés y Carr 1996; Rodríguez 2001; Beverly 1999; Coronil 1997) como en Latinoamérica (Rivera y Barragán 1997; Kraniauskas y Zermeño 1999; Dube 1999; Mallon 1994), se discutió sobre el conocimiento colonial, las diferencias poscoloniales, la política multicultural, el nacionalismo y las identidades culturales.

El Grupo Latinoamericano de Estudios Subalternos, creado en 1993, tuvo una vida corta, aunque propositiva. El consenso que los unió fue construir un mundo democrático. Para ello conceptualizaron la nación como un espacio dual en el que conviven élites metropolitanas, élites criollas y grupos subalternos. La consideran un espacio de contraposición y coalición, con múltiples fracturas de lengua, raza, etnia, género y clase.

Florencia Mallon (1994) criticó al Grupo por ser demasiado textualista, dependiente de la deconstrucción derrideana y por ignorar los aportes de la historia social latinoamericana, en especial, de los estudiosos de la región andina. Así mismo, reivindicó la investigación de archivo y el trabajo de campo ya que, para ella, son escenarios construidos en los que interviene la lucha por el poder.

De este enfoque resalto tres categorías conceptuales útiles para el análisis del movimiento indígena ecuatoriano. Fueron propuestas en el contexto de América Latina y permiten comprender la heterogeneidad cultural, sus articulaciones históricas y sus lógicas políticas. Me refiero a las formaciones

de indianidad de Marisol de la Cadena (2007), las formaciones nacionales de alteridad de Rita Segato (2007) y Claudia Briones (2005) y las políticas de la diferencia de Eduardo Restrepo (2002).

Marisol de la Cadena planteó las nociones de políticas conceptuales y de geopolíticas para subrayar que “las definiciones de raza son dialógicas, y que estos diálogos están articulados por relaciones de poder. La raza responde a geopolíticas conceptuales locales, nacionales e internacionales” (Cadena 2007, 13). En este sentido una geopolítica conceptual correspondería a una formación de indianidad no solo considerada en las visiones raciales articuladas por las élites, sino también a partir de las visiones de los sectores subalternizados.

Por lo tanto, es importante considerar, en el análisis de la racialización de la etnicidad y en el de la etnización de la raza, las coexistencias, tensiones e intersecciones que, en un momento y en un lugar determinado, pueden darse entre diferentes sistemas de clasificación racial, así como los procesos en los cuales las élites son interpeladas por las categorizaciones raciales globales. Es decir, se deben tener en cuenta las externalidades de las conceptualizaciones de raza, “las consecuencias del concepto más allá del mismo” (Cadena 2007, 8). Para esta autora la raza debe ser entendida en tanto “herramienta de producción de diferencias y de sujetos diferentes, la raza se realiza como concepto mediante diálogos y relaciones políticas entre quienes califican y quienes son calificados –y entre los primeros también están los últimos–” (Cadena 2007, 12-13).

En *La nación y sus otros* (2007), Rita Segato reunió una serie de artículos escritos a partir de 1990, en los que críticamente a la noción multicultural de diversidad, entendida como un objeto mecánico y objetificador. A esta le opuso la diversidad en tanto producto histórico y no como naturaleza. En otras palabras, la diversidad deviene de interlocutores jerárquicamente posicionados y firmemente situados en historias locales, regionales y nacionales. En consecuencia, Segato plantea reemplazar la expresión “formaciones nacionales de diversidad” por la de “formaciones nacionales de la alteridad”, consideradas como “representaciones hegemónicas de nación que producen realidades” (2007, 29). Esta autora, en línea con el pensamiento de Frantz Fanon y Homi Bhabha, utilizó el concepto de “alteridad histórica” no como un conjunto de contenidos estables, sino como el espacio delimitado de la nación donde se dieron

ciertas relaciones dialógicas bajo la interpelación de un Estado, de esta forma: “Todo estado –colonial o nacional– es otrificador, alterofílico y alterofóbico simultáneamente” (Segato 2007, 138).

Segato distinguió entre las nuevas identidades políticas transnacionales y las alteridades históricas. Mientras las primeras responden a una agenda política global, alejada de las problemáticas locales, y a las temáticas internas de los países del Norte, las segundas son el resultado de la convivencia histórica en un determinado contexto nacional. Distinguir entre ambos conceptos da luz sobre la producción de identidades políticas en los países del Sur. En palabras de Segato (2006, 9): “Es a partir del horizonte de sentido de la nación que se perciben las construcciones de la diferencia” tanto raciales como étnicas.

Claudia Briones (2005, 17) propuso, en *Cartografías argentinas*, “ver cómo se van transformando las geografías estatales de inclusión y exclusión, esto es, las articulaciones históricamente situadas cambiantes mediante las cuales niveles anidados de estatalidad ponderan y ubican, en tiempo y espacio, ‘su diversidad interior’”. Para ello intenta pensar cartográficamente la nación y los niveles provinciales de estatalidad. Se inspiró en Grossberg para hacer cartografías de las políticas de la diferencia “viendo cómo los tres planos principales de individuación –sujetos con subjetividad, *self* con identidad y agentes con capacidad de agencia– pueden ser entendidos no solo desde un sentido temporal sino dentro de una lógica espacial” (Briones 2005, 17).

Su análisis utiliza tres recursos teórico-metodológicos claves: las economías políticas de producción de diversidad cultural, las formaciones nacionales de alteridad –propuesta en forma paralela por Segato– y las geografías estatales de inclusión/exclusión para entender las peculiaridades de los distintos países –y dentro de ellos a sus provincias– en la construcción de las políticas de la diferencia.

Eduardo Restrepo retoma a Wade (1997) para abordar el estudio de las políticas de la alteridad presentes en los procesos de etnización y racialización de “lo negro” en el Pacífico colombiano, y la noción de formaciones nacionales de alteridad de Segato y Briones, vista no solo como configuración de las alteridades de la nación, sino también como las jerarquías y las relaciones de poder que constituyen y reproducen dichas configuraciones. O como dice Restrepo (2013, 149): “No solo

diversidad de los otros dentro de la nación, sino también desigualdades constituidas en nombre de las diferencias culturales jerarquizadas”. Para este autor las políticas de la diferencia son

la rejilla de inteligibilidad que hace pensable la diferencia, dándole así su existencia histórica y haciendo posibles determinadas posiciones. Es esa articulación entre lo que hace pensable la diferencia y lo que hace posible ciertas posiciones en torno a la diferencia (Restrepo 2013, 159).

Restrepo se refiere a que las políticas de la diferencia se encuentran parcialmente expresadas en una variedad de formaciones discursivas: orientalistas, desarrollistas e indigenistas y una parte de estas políticas actúan en la reflexividad de los actores sociales. Es importante también tener en cuenta el concepto de tecnologías de la diferencia consideradas como “los procedimientos que abordan y modelan sectores poblacionales diferenciados mediante las políticas de la diferencia produciendo efectos de reforzamiento, transformación o borramiento de tales diferencias” (Restrepo 2013, 160).

Los estudios sobre desigualdades socioeconómicas y las diferencias étnico-culturales

El 11 de diciembre de 2014, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) notificó a la CONAIE –vía resolución ministerial 0196– la terminación del comodato por el cual ocupaba una casa de su propiedad en Quito, que era utilizada como la sede nacional de esta organización indígena. El comodato se había firmado, en 1991, durante la presidencia de Rodrigo Borja y fue ratificado en la presidencia de Alfredo Palacio, en 2004.

La razón del gobierno de Rafael Correa para sustentar esta decisión fue “la necesidad imprevista y urgente de contar con inmuebles para que sean destinados al funcionamiento de casa de acogida para jóvenes y adolescentes sin referente familiar que han superado la etapa de crisis por desintoxicación [de drogas]”.⁶

⁶ “Edificio de la CONAIE servirá como casa de acogida para jóvenes y adolescentes”, *Radio Huancavilca 830 AM*, 11 de diciembre de 2014, <https://radiohuancavilca.com.ec/politica/2014/12/11/edificio-de-la-conaie-servira-como-casa-de-acogida-para-jovenes-y-adolescentes/>

Esta acción contra el movimiento indígena provocó una movilización nacional e internacional para que no se ejecutara la medida. La CONAIE, por su parte, se declaró en estado de emergencia y organizó una asamblea general de todos los pueblos y nacionalidades indígenas en el inmueble el 6 de enero de 2015. Ese día Rocío Cachimuel, la presidenta de la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura (FICI), de la Sierra norte, expresó en su intervención.

Rocío Cachimuel. Los pueblos de la Sierra norte del Ecuador estamos aquí para defender y exigir a las autoridades que nuestros derechos tienen que defenderse, respetarse y nosotros estamos aquí para defenderlos. Con los pueblos kitu cara, kayambi, natabuela, otavalo y caranqui, hemos iniciado las acciones de la Sierra norte del Ecuador el 29 de diciembre de 2014, con un *chaski*. Justamente recuperando nuestras prácticas de pueblos ancestrales que nuestros taitas y mamás tenían, el *chaski* es un personaje indispensable para la vida de los pueblos, es el mensajero de nuestras preocupaciones, de nuestras necesidades, de nuestras propuestas y así lo hemos empezado desde la plaza Atahualpa en la ciudad de Ibarra, el sábado 3 de enero de 2015, también lo hemos empezado desde la ciudad de Otavalo y están aquí, los *chaskis* han llegado, y los pueblos y las comunidades hemos acompañado a este *chaski* y aquí tenemos el mensaje de los pueblos kichwas de la Sierra norte del Ecuador, por lo tanto los pueblos y nacionalidades tenemos que defender [esta casa]. No es solamente la infraestructura, esta casa es un espacio histórico que muchos de nuestros abuelos y abuelas han muerto por conseguirla (observación participante, 6 de enero de 2015).

La asamblea general del 6 de enero de 2015 llegó a las siguientes resoluciones:

Nosotros y nosotras, reunidos hoy día martes 6 de enero de 2015. Quienes conformamos la CONAIE decidimos:

- Nos declaramos en asamblea general ordinaria permanente con las autoridades indígenas hasta la resolución definitiva del conflicto que atraviesan los pueblos y nacionalidades del Ecuador.
- Ratificar por decreto que la sede de la CONAIE es patrimonio histórico y territorio de los pueblos y organizaciones populares del Ecuador obtenido en el marco de los 500 años de resistencia.

- Ratificar el decreto de emergencia de los pueblos y nacionalidades priorizando el fortalecimiento de toda la estructura organizativa del movimiento indígena para la defensa de la CONAIE y la agenda política del Estado plurinacional. Sostener la defensa de la casa de la CONAIE a través de la vigilia permanente de los pueblos y nacionalidades de manera rotativa como una vigilia formativa a través de la escuela de formación política permanente en la sede de la CONAIE.
- Impulsar la cumbre nacional de los pueblos del Ecuador el 5 y 6 de marzo de 2015 para la construcción colectiva de la agenda política de los sectores laborales, sociales y populares que será preparada con el debate de las bases a través de asambleas regionales y locales fortaleciendo la unidad con los sectores sociales y con los migrantes.
- Fortalecer la unidad y la estructura de la CONAIE a través de asambleas coordinadas por los consejos de gobierno de las regionales para la socialización conjunta de la agenda política nacional con las comunidades.
- Trabajar con las autoridades de elección popular del movimiento indígena e involucrarles en la agenda política de la CONAIE con una reunión el 6 de febrero del presente año.
- Delegar un *chaski* acompañado por todos los pueblos para la entrega de la comunicación con las resoluciones de la asamblea a Carondelet pasando por la calle de las huacas sagradas, la calle De las Siete Cruces (observación participante, 6 de enero de 2015).

Frente a esta amenaza, la CONAIE interpuso un recurso de reposición ante el MIES, a pesar de que el plazo señalado por el gobierno para el desalojo ya se había cumplido (15 días a partir del 11 de diciembre de 2014). Esta solicitud fue respondida oficialmente 203 días después, el 1 de julio de 2015. La orden de desalojo quedó sin efecto, pero sigue vigente la resolución del MIES que da por finalizado el contrato de cesión de la casa a la CONAIE, ante lo cual esta organización solicitó la entrega de las escrituras de la propiedad.

Aludo a esta decisión gubernamental porque sus consecuencias afectaron a un sector de la población ecuatoriana que reúne dos características claves. La primera es la de formar parte del grupo más pobre del país. Según la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

de 2014, las cifras de pobreza por necesidades básicas insatisfechas, y autoidentificación étnica y cultural eran las siguientes: blanco (25,6 %), mestizo (30,7 %), afroecuatoriano (43,2 %) e indígena (59,7 %) (INEC 2014).

La segunda característica es la discriminación racial y étnica que sufren estos pueblos y nacionalidades junto con los afroecuatorianos, tal como lo demuestra la primera Encuesta Nacional sobre Racismo y Discriminación Racial en el Ecuador, realizada en 2004, según la cual los afroecuatorianos son las mayores víctimas del racismo (88 %), seguidos por los indígenas (71 %) (INEC 2004).

Los estudios sobre la desigualdad remiten a una relación diferencial en términos de acceso y disfrute de bienes, experiencias, condiciones de vida, posiciones y estatus sociales valorados por la sociedad. El énfasis diferencial en las realidades individuales o en las estructuras sociales ha atravesado los análisis clásicos y contemporáneos sobre la desigualdad social. Estos últimos muestran dos enfoques. El primero está centrado en el estudio de tipos de desigualdades específicas (económicas, de clase, étnicas, de género, religiosas) junto con sus expresiones en ámbitos sociales particulares (el trabajo, la familia, el espacio público, la política y el derecho) (Bourdieu y Passeron 1995).

El segundo enfoque está centrado en analizar las pautas que regulan las relaciones e interacciones sociales. Los estudios en esta vía resultan escasos y sobre todo se encuentran entre los libros de orientación etnometodológica o constructivista. Goffman (1993) estudió los estigmas que marcan a quienes los sufren y define el tipo de relaciones que el resto de la sociedad establece con las personas estigmatizadas. Para este autor, los pequeños actos de deferencia o rebajamiento son los que, al acumularse, constituyen las grandes diferencias sociales. Por su lado, el enfoque relacional desarrollado por Tilly (2004) se ocupó de analizar la “desigualdad categorial”. Según este autor, la cultura separa a las personas en clases o categorías con base en algunas características biológicas o sociales. La institucionalización de las categorías y de sistemas de cierre, exclusión y control sociales que se crean en torno a estas es lo que hace que perdure la desigualdad.

Para el tema de la desigualdad y la exclusión Boaventura de Sousa Santos (2003, 175) plantea que ambos aspectos son formas de pertenencia y subordinación; mientras la primera integra a la sociedad por

el principio de la igualdad, la segunda excluye por el principio de la diferencia. Este enfoque aplicado a la administración de la justicia permite dimensionar cómo el derecho es, o no, un reproductor de las desigualdades y de las exclusiones (Góngora-Mera, Costa y Leite Goncalves 2015).

En el 2012, Sousa Santos publicó una investigación sobre justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador y Bolivia, que justificó con dos razones. La primera fue que “el derecho y la justicia son una de las ventanas privilegiadas para analizar las contradicciones, las ambivalencias, los ritmos, los avances y retrocesos de los procesos de transformación social”. Esta proposición se asienta en el hecho de que el “Estado y el derecho moderno tienen una característica contradictoria: para consolidar eficazmente relaciones de poder desigual en la sociedad, tienen que negar de manera creíble la existencia de la desigualdad” (Sousa Santos 2012, 14).

La segunda razón es que las luchas indígenas en América Latina se distinguen por “reivindicar una precedencia histórica y una autonomía cultural que desafían todo el edificio jurídico y político del Estado moderno colonial” (Sousa Santos 2012, 14). Para este autor, quienes están más dispuestos a desafiar el orden establecido de la “nación cívica” son aquellos sectores sociales que han sido invisibilizados de forma ilimitada a través de la historia nacional, lo que se entiende como una “sociología de las ausencias”.

El hecho de que la justicia indígena haya sido constitucionalizada en ambos países conlleva al análisis de las tensiones que se producen en la transición de un Estado-nación colonial constituido, a un proyecto de Estado plurinacional, intercultural y emancipatorio. Los principales campos de tensión y disputa están presentes en el paso del monismo al pluralismo jurídico, del multiculturalismo liberal al interculturalismo, de la nación a la plurinación y del pluralismo político a la democracia intercultural.

Capítulo 2

El movimiento indígena ecuatoriano en la historia reciente

Discutir sobre la formación nacional de alteridad ecuatoriana requiere contextualizar la realidad económica, política y social que ha vivido el movimiento indígena desde mediados del siglo XX, momento en el que surgió con voz propia. Para ello tendré en cuenta varios elementos. El primero es la discusión en torno al término nacionalidad indígena. El segundo es la conformación de las principales organizaciones indígenas desde la segunda mitad del siglo XX. En este escenario describiré la acción de la CONAIE en cuatro períodos: la lucha por la tierra en las décadas de 1960 y de 1970; las grandes movilizaciones de las décadas de 1980 y de 1990; la participación en la redacción de las constituciones de 1998 y de 2008. Por último, abordaré las confrontaciones con el Estado durante el período del expresidente Correa.

La construcción del concepto de nacionalidad indígena

El término nacionalidad se remonta a 1920 cuando se discutió durante el II Congreso de la COMINTERM en Moscú. Allí se acuñó el concepto de “repúblicas nativas independientes” (Becker 2011, 193) para referirse a afrodescendientes de Sudáfrica y de los Estados Unidos. En 1928, la COMINTERM reconoció el potencial revolucionario de las luchas anticoloniales y extendió esta concepción a los pueblos kichwas y aymaras de los Andes.

Desde 1930 hasta 1970, el término nacionalidad fue utilizado, escasamente, por militantes comunistas, quienes hablaban de la raza indígena o del problema indígena como un apéndice del campesinado, que formaba parte de la explotación capitalista en la formación social del Ecuador (Becker 2011). En la década de 1970, la filóloga ecuatoriana Ileana Almeida (1979, 1984), formada en la Unión Soviética, reintrodujo el término nacionalidad indígena como una categoría política. Similar tarea desempeñó el etnógrafo soviético Yuri Zubritski (1984), quien encabezó la sección de quechua en Radio Moscú entre 1964 y 1984. Por entonces, Zubritski visitó Ecuador y Perú donde se reunió con líderes indígenas y gestionó becas para que indígenas ecuatorianos estudiaran en la Unión Soviética.

Nacionalidad indígena es una noción de origen marxista que fue introducida en el movimiento indígena por intelectuales no indígenas cercanos a sus causas. El mérito de su incorporación es que fue absorbida e interiorizada no como resultado de una costumbre ancestral, sino como una estrategia de construcción política que identificó al movimiento y que fue capaz de convertirse en una causa de movilización.

El término pasó a formar parte del discurso indígena porque los representaba mejor que etnia, cultura e incluso pueblo, pues “le dotaba de una dignidad y de una proyección de reconocimiento social que ningún otro nombre puede dar” (Guerrero y Ospina 2003, 182). Según Leonidas Iza, expresidente de la CONAIE, la nacionalidad expresa ante todo identidad de lo diverso, es decir, no solo expresa un factor de clase al aspirar a la equidad en la redistribución de los ingresos económicos, sino también un factor de identidad cultural y étnica al “querer seguir siendo ellos mismos” (Albó 2008, 143).

En 1993, en su VI Congreso, la CONAIE definió el término nacionalidades indígenas como:

Los pueblos indígenas que tenemos un mismo origen, una historia común, idiomas propios; y que estamos regidos por nuestras propias leyes, costumbres, creencias y formas de organización social, económica y política. Luchamos políticamente por la reivindicación de nuestros derechos individuales y colectivos, es decir, como pueblos (CONAIE 1997, 47).

En su proyecto político la CONAIE reconoció la existencia de las nacionalidades awá, chachi, épera y tsáchila en la Costa; shuar, achuar, waorani, andoa, shiwiar, cofán, siona, secoya y kichwa en la Amazonía; y kichwa en la Sierra. Además, reconoció a los pueblos pasto, karanki, natabuela, otavalo, kayambi, kitu kara, panzaleo, kisapincha, tomabela, salasaca, chibuleo, waranka, puruwa, kañari, saraguro y palta. En la Costa reconoció a los pueblos manta y huancavilca.

El concepto de pueblo se aplica solamente a la nacionalidad kichwa de la Sierra –la más numerosa en Ecuador–, ya que “permite reconocer que en una nacionalidad hay grupos étnicos que se diferencian entre sí, por el sentido de pertenencia local, porque comparten una historia común, y una forma de vivir su cultura” (CONAIE 1994, 49). La denominación de nacionalidad indígena ecuatoriana equivaldría al concepto de pueblo indígena, tal como lo define el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El término nacionalidades indígenas en Ecuador tuvo un derrotero sinuoso hasta que fue reconocido constitucionalmente en 2008. La propuesta de la CONAIE a la Asamblea Constituyente, reunida entre 1997 y 1998, abogaba por un Estado pluricultural, multiétnico y plurinacional, e insistió en aprobar los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Las dos propuestas corrieron diferente suerte. La primera fue parcialmente aceptada. El artículo 1 de la Constitución del 98 establecía: “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico”. Hubo resistencia al carácter plurinacional por parte de la derecha y los militares porque “atentaba” contra la unidad nacional y abría la posibilidad de que “naciones indias” fueran creadas dentro de la nación (García 2001a).¹

El reconocimiento de los pueblos indígenas y afroecuatorianos como sujetos colectivos de derechos, en cambio, fue aprobado. En el artículo 83 se afirmaba: “Los pueblos indígenas, que se autodefinen como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros o afroecuatorianos, forman parte del Estado ecuatoriano único e indivisible”. El artículo 84 normó sobre 15 derechos colectivos relacionados con identidad, tierras

¹ Para esa fecha persistían los efectos de la guerra con Perú, en 1995. La paz no se concretó hasta el 26 de octubre de 1998.

comunitarias, recursos naturales, organización social y autoridad, propiedad intelectual colectiva, patrimonio cultural e histórico, educación intercultural bilingüe, medicina tradicional, símbolos propios y participación en proyectos de desarrollo. Además, en el artículo 191 se reconocía que las autoridades indígenas administraran la justicia en la resolución de sus conflictos internos.

En la Asamblea Constituyente el movimiento indígena contó solamente con 10 asambleístas de un total de 70, y debió optar por los derechos colectivos en lugar de introducir el carácter plurinacional en la definición del Estado. De cualquier manera, lo logrado colocó al Ecuador a la vanguardia de los derechos colectivos indígenas, ya que las transformaciones constitucionales en la región no alcanzaron tal logro: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), México (1992), Perú (1993) y Argentina (1994).

La Constitución de 2008

Las intervenciones de los asambleístas, asentadas en las actas de la Asamblea Constituyente que se reunió entre 2007 y 2008, ilustran la discusión sobre el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano (García 2009). Estas devinieron en la redacción del primer artículo de la nueva Constitución,² en el cual se definió que el Estado era constitucional, social y democrático de derechos y justicia, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

Según la asambleísta del Movimiento Ruptura de los 25, María Paula Romo, los Estados modernos se organizaron inicialmente como Estados de derecho, es decir, a través de leyes y, por lo tanto, el poder residía en las leyes. Luego se definió el Estado social de derecho, tal como se hizo en Ecuador con la Constitución de 1998; social porque, además de su función legislativa, está obligado a procurar el bienestar a ciudadanos y ciudadanas, lo que derivó en la noción “Estado de bienestar”.

² Se debe precisar que la Asamblea estaba dividida por mesas temáticas. Para la elaboración de los artículos, primero se hicieron consultas populares en el país. Se recibieron 3500 propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y 100 000 visitas, con las que se elaboraron propuestas unificadas. Luego de discutir las, se redactaron los informes de mayoría y de minoría, si es que no había consenso para el pleno de la Asamblea. Finalmente, con las propuestas, la Asamblea debatió dos veces para aprobar y votar sobre un texto definitivo.

La definición de Estado constitucional de derechos y justicia convirtió a la Constitución y a los derechos fundamentales de todas las generaciones en el eje del sistema político y jurídico. Esta propuesta era parte de la corriente neoconstitucionalista del derecho (Carbonell 2007) y se encuadró en el “enfoque de derechos y garantías sociales” adoptado por el sistema de Naciones Unidas desde 2000, como enfoque prioritario de desarrollo en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Dentro de la Asamblea se produjo un complejo debate sobre el carácter plurinacional e intercultural del Ecuador. Los informes de mayoría y de minoría de la mesa 3 recogieron esta discusión, que trató la estructura y la definición de las instituciones del Estado. Desde una óptica política ideológica, los partidos y movimientos de centroizquierda apoyaron incluir la plurinacionalidad y la interculturalidad en la Constitución, mientras que los partidos de derecha y populistas se opusieron.

Para los opositores, el carácter plurinacional del Estado representaba el peligro del separatismo. Adujeron la existencia de una sola nacionalidad –la ecuatoriana– por la cual toda la ciudadanía es igual ante la ley. Sin embargo, sí reivindicaron el carácter pluricultural aprobado en la Constitución de 1998, ya que reconocía las “expresiones culturales”. Así, se invocó el pasado indio –el de los “indios muertos”– y se desconoció el presente de los indios –y afroecuatorianos– vivos.

En el informe de minoría, el carácter plurinacional del Estado fue descrito como una “expresión divisionista, retardataria, racista y colonial”, aunque se admitió la importancia del “reconocimiento constitucional de diferentes expresiones culturales nativas y de mestizaje”. Incorporar la plurinacionalidad supondría la existencia “de Estados menores dentro del mismo territorio nacional, y el Ecuador por el contrario, requiere de una sólida y firme unidad” (Actas de la Asamblea Constituyente 2008).

En el debate, muchos asambleístas mostraron etnocentrismo, desconocimiento de la historia e ignorancia de la realidad social ecuatoriana. “La plurinacionalidad es un disparate”, aseguró uno. “Los grupos indígenas ecuatorianos son descendientes de los incas”, expresó otro. Un tercero desconocía la existencia de las 14 nacionalidades indígenas en el país cuando hablaba del grupo shuar como la única nacionalidad de la Amazonía.

Otro elemento evidente fue la confusión sobre la noción de plurinacionalidad y del término *alli kawsay* (buen vivir), de parte de asambleístas que se oponían e, incluso, de quienes apoyaban incluirlo en la Constitución. La Asamblea recibió asesoría de profesionales con experiencia en el tema, por ejemplo, Boaventura de Sousa Santos, Esther Sánchez, James Anaya –xrelator de Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas– y Aníbal Quijano. Sin embargo, con excepción de un documento escrito por la asambleísta indígena Mónica Chuji, no hubo material de autoría indígena. Todo fue insuficiente para lograr una comprensión acabada de lo que se discutía. Por ejemplo, en los debates se reclamó continuamente que hubiera textos escritos por indígenas, mientras que quienes se oponían a la plurinacionalidad esgrimían prejuicios y posiciones dogmáticas.

Las intervenciones de los seis asambleístas indígenas (cuatro del MUPP y dos de Alianza País [AP]) y los ocho afroecuatorianos (de los cuales solo una se identificó con el movimiento afroecuatoriano) merecen explicación propia. Como sus participaciones eran parte interesada de la discusión estuvieron orientadas a la concreción de una de las tesis históricas planteadas por el movimiento desde 1990, negadas en la Constitución de 1998 y aprobadas en la vigésima constitución, aprobada luego de 178 años de vida republicana.

Su principal aporte fue evidenciar varios elementos clave de la noción de plurinacionalidad, que el movimiento indígena había propuesto desde hace 20 años. Me refiero, en primer lugar, a utilizar el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, según el cual para ser considerado indígena debían presentarse tres elementos constitutivos: habitar en el actual país desde la época de la conquista; conservar todas o parte de las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas propias; mantener cualquier forma de situación jurídica. En Ecuador, esto suponía reconocer la noción de nacionalidades, paralela a la de pueblo presente en el Convenio.

Otros elementos recuperados en sus intervenciones son el de territorio, identificado con la noción andina kichwa de *pacha mama*, y el carácter inalienable, indivisible e inembargable de las tierras comunitarias. También el derecho a nombrar sus autoridades con sus mecanismos de elección; la vigencia y aplicación de sistemas de derecho propios; el

desarrollo y fortalecimiento de sus lenguas y de los sistemas de educación intercultural bilingüe; el mantenimiento y protección de los conocimientos colectivos, el patrimonio cultural e histórico, así como sus prácticas de manejo de la biodiversidad; y la aplicación de la consulta previa, libre e informada, por parte del Estado, en el caso de cualquier plan que les afecte cultural, ambiental y territorialmente.

Estos elementos en su mayoría forman parte de la autonomía, otra reivindicación indígena basada en el derecho a la libre determinación, consagrado en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que, en la actual Constitución ecuatoriana, recibió un tratamiento mínimo.

El grupo de asambleístas de la centroizquierda que no son indígenas ni afroecuatorianos, señalaron otros elementos constitutivos de la plurinacionalidad y evidenciaron la falacia de que estos llevaban al separatismo. Uno de estos asambleístas expresó que las personas adscritas a nacionalidades indígenas y al pueblo afroecuatoriano “son verdaderos ecuatorianos, que sienten mucho más que otros la ecuatorianidad por sus venas, que han luchado en la frontera cuando ha sido el momento, han dado su vida por defender a la patria” (Actas de la Asamblea Constituyente 2008).

Otra asambleísta celebró la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional “porque lo ha sido desde siempre” y citó a Boaventura de Sousa Santos:

Es importante defender otro tipo de unidad en la diversidad que no sea simplemente aceptada, sino celebrada. La unidad no tiene por qué ser homogénea y tampoco la diversidad tiene que ser desintegración. Solo así habrá una importante ruptura con el colonialismo que no terminó con las independencias (Actas de la Asamblea Constituyente 2008).

Un asambleísta de AP evocaba que hay un miedo ancestral a la plurinacionalidad, un “pánico mestizo” a que los indios “salvajes” impongan su forma de vida al resto del país. Pidió hacer justicia por la invisibilización y el desconocimiento de los “otros” históricos de parte de la cultura dominante blanca mestiza. Según él, este era un deber impostergable del Estado ecuatoriano.

Finalmente, otra asambleísta de AP, inspirada en Boaventura de Sousa Santos, se refirió al colonialismo como algo que “unos no quieren recordar y otros no quieren olvidar”; un choque con la memoria histórica que creó

los fantasmas del separatismo, aunque en realidad fuera evidencia de que los indígenas han defendido lo que es conveniente para el país y no lo que beneficia a un grupo exclusivo.

La votación final del artículo 1 mostró la correlación de fuerzas políticas en la Asamblea: de un total de 130 asambleístas, 94 de centroizquierda votaron a favor, 30 de derecha y populistas en contra, mientras que seis se ausentaron.

Principales organizaciones indígenas

Al hablar del movimiento indígena en Ecuador es necesario remontarse a la década de 1940, época en la que cuatro organizaciones muy importantes se empezaron a articular. En este libro he optado por describirlas, aunque solo analizaré a profundidad a la CONAIE.

La FEI fue fundada en 1944 por integrantes del Partido Comunista del Ecuador (PCE) y un grupo de “cabecillas” kichwas de la Sierra norte y centro. Su lucha priorizó la reforma agraria y la desestructuración del sistema de hacienda. Una vez logrados estos objetivos en la década de 1970, la organización entró en un proceso de desaparición que llegó hasta la década de 1990. Lo paradójico es que esta década fue la de mayor movilización indígena que vivió el país durante el siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI.

La FEI renació en 2003 como una nueva figura jurídica: la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinas del Ecuador, aunque mantuvo su sigla histórica (Agualsaca y Taco 2014). En 2006, realizó la primera asamblea como Confederación y se declaró aliada a Rafael Correa. Para entonces, contaba con 157 organizaciones asentadas en 14 provincias (Agualsaca y Taco 2014, 126-127).

La segunda organización indígena nacional es la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN). Creada en 1968 con el nombre de Federación Nacional de Organizaciones Campesinas (FENOC), sus orígenes están vinculados a la Iglesia católica, a los sindicatos organizados por esta y al partido demócrata cristiano. Surgió como respuesta a la filiación comunista de la FEI. Sin

embargo, luego de romper con la Iglesia adhirió al partido socialista ecuatoriano. En 1989, para evidenciar su vínculo con los pueblos indígenas, agregó una letra a sus siglas y se convirtió en FENOC-I. Finalmente, en 1996, cambió a FENOCIN para incluir al pueblo afrodescendiente en sus filas.³

La FENOCIN está en desacuerdo con el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, pues proclama la interculturalidad como forma de incorporar la diversidad en el país. Por lo tanto,

lucha por superar la inequidad y desigualdad (pobreza), y lograr una mejor calidad de vida, descolonizando, despatriarcalizando y democratizando al país, y aportar a su fortaleza en un Estado intercultural para alcanzar el equilibrio y la armonía con la naturaleza y con todo el entorno.⁴

La principal objeción de la FENOCIN al carácter plurinacional del Estado es de carácter político, lo consideran un concepto estalinista contrario a los principios ideológicos del partido socialista. FENOCIN agrupa a 60 organizaciones locales que comprenden “1300 organizaciones y 2200 comunidades de base”, con una cobertura de “500 000 familias, con presencia en 20 provincias”.⁵

La tercera organización nacional es el Consejo de Pueblos y Organizaciones Evangélicas del Ecuador (FEINE). Fue formado en 1982 como Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos. La masiva incursión de las iglesias evangélicas en el país se inició a partir de 1950, cuando se vincularon con los pueblos indígenas en la provincia de Chimborazo, a través de las iglesias Alianza Cristiana y Misionera y Unión Misionera Evangélica. En las provincias amazónicas y en la de Esmeraldas –Costa norte– se asociaron con el ILV, una organización paraeclesial (Guamán 2011, 20).

Desde su llegada a Ecuador, el avance de estas iglesias ha sido notorio, al punto de que una organización indígena nacional se conformó según la doctrina evangélica. El núcleo de la FEINE fue la Asociación de Indígenas Evangélicos de Chimborazo (AIECH), creada en 1966. Actualmente cuenta con 17 organizaciones provinciales que reúnen cerca

³ FENOCIN, “Historia. Antecedentes de la FENOCIN”, <https://www.fenocin.org/informacion-institucional/historia/>

⁴ FENOCIN, “¿Quiénes somos?”, <https://www.fenocin.org/sample-page/>

⁵ FENOCIN, “¿Quiénes somos?”, <https://www.fenocin.org/sample-page/>

de 2500 organizaciones religiosas, en 15 provincias del país (Guamán 2006, 101). Durante su expansión, las iglesias evangélicas utilizaron dos recursos. Por un lado, la asistencia social: servicios de salud, venta de productos básicos y alfabetización en lenguas indígenas. Por el otro, tradujeron la biblia a lenguas indígenas, introdujeron equipos modernos de comunicación –sobre todo la radio– y formaron a líderes y pastores religiosos (Guamán 2011, 67).

En 2000, la FEINE creó el movimiento político Amauta Jatari (sabio despertar), que se convirtió en Amauta Yuyai (sabio pensar) en 2004, como su brazo político electoral. Aigaje (2010) explica: “Durante mucho tiempo [la FEINE] se abstuvo de todo activismo social o político por razones doctrinarias. Como la ‘ética protestante’ considera que el poder político procede de la voluntad divina, simplemente no había espacio para cuestionarlo” (Aigaje 2010, 26). Esto se ligó a que, en 1981, los misioneros evangelistas norteamericanos dejaron en manos de los pastores indígenas la organización de la iglesia. En consecuencia, una agrupación religiosa que ya tenía una organización social consolidada decidió obtener una figura política que la representara (Aigaje 2010). Amauta Yuyai ha participado en procesos electorales desde 2002 sin mayores logros, a excepción de la conquista de algunas alcaldías.

La cuarta organización nacional indígena de la que me ocupo es la CONAIE, que fue fundada en 1986. Sus orígenes se remontan a la creación de la FICSH, en 1964. La CONAIE descansa sobre tres organizaciones indígenas regionales de base: la CONFENIAE; la ECUARUNARI y la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana (CONAICE).

La CONFENIAE fue creada, en 1980, con el apoyo de tres organizaciones que representaban las nacionalidades shuar y kichwa de la Amazonía. A la FICSH, creada en 1964 y ubicada en el sur de la región, se sumaron la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo (kichwa) (FOIN), fundada en 1973 y la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza (kichwa) (OPIP), que fue creada en 1981, ambas de la Amazonía central.

A esta iniciativa, se incorporaron en la década de 1990 las organizaciones de nacionalidades pertenecientes a la CONFENIAE: achuar, waorani, andoa, shiwiari, cofán, siona y secoya. La organización tomó

fuerza cuando adhirió a la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica, creada en 1984 y constituida en los nueve países de la cuenca como parte del Tratado de Cooperación Amazónica firmado en 1978. La CONFENIAE surgió como iniciativa de los misioneros católicos que trabajaban en la Amazonía, aunque se independizó rápidamente. Fue una de las pocas organizaciones indígenas que no nació bajo la influencia de algún partido político, pues su perfil reivindicó lo étnico y lo plurinacional.

La CONAICE –creada en 1999– es la más joven integrante de la CONAIE; reúne a cuatro nacionalidades: chachi, épera, tsáchila y awá y dos pueblos indígenas, manta y huancavilca, asentados en la Costa. También forma parte de la CONAIE, el Movimiento Indígena del Pueblo Kichwa de la Costa Ecuatoriana (MOPKICE) creado en 2003 y conformado por las organizaciones de los kichwas puruguayes que viven en Guayaquil.

Salta a la vista que en Ecuador no hay un movimiento indígena unificado, pues las cuatro confederaciones representan intereses diversos e incluso contrapuestos. Sin embargo, juntaron fuerzas en los levantamientos nacionales de la década de 1990 que reivindicaron sus plataformas de lucha durante los gobiernos neoliberales, y dejaron de lado sus diferencias, temporalmente. Sin embargo, Becker propone que, en estas ocasiones, “todas las organizaciones indígenas [...] parecían moverse hacia la izquierda” (Becker 2015, 23).

Algo que evidencia la ausencia de unificación es que las federaciones indígenas compiten entre sí por la lealtad de las organizaciones de base; muchas de las instituciones y los programas estatales han sido el escenario de este enfrentamiento. Un ejemplo es la disputa por el control de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) creada en 1988 y desaparecida por la expedición de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en 2011. De igual manera, las organizaciones pugnaron entre ellas por el manejo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (CODENPE), instancia estatal oficial de los temas indígenas, aprobado en 1998 y suprimido por la expedición de la Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, en 2014.

La diversidad de orígenes de estas confederaciones también es notoria. La FEI y la FENOCIN nacieron vinculadas al partido comunista, la democracia cristiana y el socialismo, mientras que, la CONAIE y la FEINE estaban orientadas por la religión católica y la evangélica, respectivamente. Sin embargo, hay dos elementos comunes que las unen: el factor étnico y la pertenencia de clase.

Es característico que todas estas organizaciones, aunque defiendan la diversidad cultural, tengan diferencias que las separan cuando se trata de abordar la diversidad dentro de la diversidad, es decir, cómo el movimiento indígena concibe las relaciones entre nacionalidades y pueblos mayoritarios y minoritarios. En Ecuador, la presencia masiva de kichwas y shuar en las organizaciones ha restado protagonismo y poder a las nacionalidades más pequeñas.⁶

Elegí analizar a la CONAIE por tres razones. Primero porque es la confederación indígena que ha tenido mayor protagonismo en la lucha política y electoral desde la década de 1990, si se le compara con la FEI, la FENOCIN y la FEINE. Segundo por crear un brazo político electoral indígena: el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP). Tercero por tratarse de una confederación con una alta densidad organizativa (Bretón 2003).

Como señala Altmann (2014, 1), el sistema organizativo piramidal de la CONAIE no es jerárquico ya que las organizaciones de primer y segundo grado son autónomas con respecto a las de tercer grado y las regionales. La afiliación a ninguna de estas instancias es de carácter individual sino colectivo.

Lucha por la tierra y la reforma agraria

El 30 de diciembre de 1975 fui testigo de una concentración indígena en Riobamba, capital de Chimborazo, en la que se solicitaba la aplicación del artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria, expedida el 9 de octubre de 1973, por la dictadura del general Guillermo Rodríguez Lara que gobernó entre 1972 y 1976.

⁶ La situación puede ser comparada con el caso de Bolivia, donde la mayoría aymara y quechua del altiplano rivalizan con los pueblos minoritarios de las tierras bajas (Albó 2008).

Según el artículo 25 se considerarían subexplotadas aquellas tierras que, al 1 de enero de 1976, no aprovecharan el 80 % de la superficie agropecuaria cultivable del predio, no hubieran obtenido una productividad por lo menos igual a la fijada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para el área, y no contaran con una infraestructura física que posibilitase la explotación. En consecuencia, podrían ser expropiadas (Ley de Reforma Agraria 1973). Esta normativa creó gran expectativa entre las organizaciones indígenas y campesinas, ya que esperaban acceder a la tierra acaparada por las grandes haciendas que incumplieran la ley. Carlos Moreno, quien fuera asesor del prefecto Curicama, me contó, en 2014, cómo vivieron esos sucesos los terratenientes de Riobamba, “el miedo de la población mestiza por esa manifestación fue dramático. En la concentración de 1975 atrancaron las puertas y mucha gente huyó de Riobamba, especialmente los dueños de hacienda que vivían acá: Chiriboga, Valdivieso, Dávalos. Como muchos de los que desfilaban eran peones de esas haciendas sabían dónde vivían los dueños. Ya que cada semana, cada mes, traían lo que se llamaba el “acude”, que era la comida para los patrones que traían de la hacienda. Entonces muchos de ellos salieron, no pasó nada y obviamente después regresaron. Fue muy duro”.

A esa concentración asistieron un gran número de indígenas y de personas del campesinado de Chimborazo y sus provincias aledañas, sobre todo convocados por representantes de la FEI, de la FENOC y de la Central de Trabajadores del Ecuador (del PCE) y de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (partido demócrata cristiano).

El desenlace del reclamo fue que el gobierno militar no cumplió el artículo 25 de la Ley de Reforma Agraria. El Estado no expropió a los terratenientes y, en la mayoría de los casos, compró los fundos para luego venderlos al campesinado a través de créditos a largo plazo.

Las leyes de reforma agraria, de 1964 y 1973, impactaron el accionar de los movimientos indígenas y el campesinado. Con el nuevo marco legal se liquidaron las relaciones de trabajo obligatorio en la Sierra, y en la Costa se permitió el acceso a la tierra para las familias campesinas dedicadas a la producción a pequeña escala. Sin embargo, fue inefectiva la redistribución de tierras que beneficiasen a las pequeñas y medianas unidades productivas. Los grandes capitales del campo convirtieron sus antiguos

predios en agroindustrias o en plantaciones agroexportadoras, lo que de ninguna manera provocó un cambio estructural en el mundo rural.

A inicios de la década de 1970, Ecuador empezó a explotar los yacimientos petrolíferos de la Amazonía nororiental, en territorios de las nacionalidades siona, secoya y cofán. Esta producción domina la economía ecuatoriana desde entonces. Permitió la modernización del país bajo el mando de tres dictaduras militares y de cuatro presidentes constitucionales, en un lapso de 20 años.⁷ En este período, el gobierno nacional –al igual que otros en Latinoamérica– abandonó las políticas públicas indigenistas en auge desde 1940, según las cuales el destino de estos pueblos era decidido por los sectores no indígenas que detentaban el poder económico y político (García 2001b, 102). Este fue el caso de la Misión Andina, programa iniciado por la OIT, en 1952, e inspirado en una política de desarrollo de la comunidad, de corte claramente indigenista. Luego de pasar a depender del Estado a partir de 1964, sus actividades cesaron en 1974 (Tuaza 2013).

Como desconocían las realidades de los pueblos indígenas, los Estados se mostraron incapaces de definir y articular una política pública que reemplazase al indigenismo. Por lo tanto, los movimientos indígenas tuvieron un campo amplio de acción política que les permitió mantener la iniciativa y ubicarse un paso adelante de las propuestas estatales.

La antipolítica: emergencia del movimiento indígena y las grandes movilizaciones

El 10 de agosto de 1979, el Ecuador retornó a la democracia con el presidente Jaime Roldós Aguilera. Con él inició la etapa de restauración democrática y reforma política que se ha mantenido alrededor de 38 años. Una de las primeras decisiones de Roldós fue ejecutar el programa nacional de alfabetización bilingüe dirigido a los pueblos indígenas, desde 1979 hasta 1984. Sobre una visita a Chimborazo del presidente, Carlos Moreno, uno de los responsables del programa de alfabetización

⁷ Las dictaduras militares ecuatorianas no tuvieron el mismo carácter represivo contra los movimientos sociales que las de los países del Cono Sur, así que se les definió como “dictablandas”.

bilingüe de Chimborazo –llamado en kichwa “Chimborazo Kichwa Shimi”–, me relató en 2014.

Carlos Moreno. Vino el presidente Roldós a Columbe en el año 1980, los que estábamos en la alfabetización bilingüe organizamos a 1050 alfabetizadores en la provincia. Llegamos a todos los rincones [acompañados] del vicepresidente Oswaldo Hurtado. Con él teníamos una relación anterior. Conversamos con el subsecretario de educación, Carlos Garbay, y nos propuso hacer una concentración en Columbe para demostrar la fuerza de la organización. Quisieron hacerla inicialmente en el estadio de Riobamba, pero nosotros dijimos: “No, primero con los columbeños”, porque era la zona más representativa del programa de alfabetización. Nosotros utilizábamos mucho el teatro como promoción de la organización; hacíamos sociodramas, en ellos hacíamos notar la falta de lectura, escritura y alfabetización. En definitiva, Oswaldo Hurtado dijo: “Tienen que hacer la concentración allá para demostrarle al presidente el programa”. Nosotros pedimos que no haya ni Policía ni Ejército. A la llegada del presidente, había 1050 alfabetizadores que iban a cuidar su seguridad, así se hizo, aunque los de seguridad vinieron antes para ver dónde debían poner tiradores. Fue realmente impresionante; la gente vino de todas partes, de los cerros, alguien dijo: “Como fila de piojos”, y recuerdo que Pacho Coro, que también era alfabetizador y dirigente, dio un discurso fogoso y dijo: “Presidente, ya sabemos escribir, ya sabemos tal y otra cosa, ¿y ahora qué? ¿Nos vamos a quedar ahí?”.

Este testimonio demuestra que las décadas de 1980 y de 1990 estuvieron signadas por protestas indígenas que exigían el reconocimiento de los derechos colectivos y la inclusión. Este fue el período en el que las organizaciones indígenas pasaron de ser “actores sociales” a “actores políticos” (García 2011, 227), aunque esto no significa que en las dos primeras décadas del siglo XXI el protagonismo haya mermado.

De 1979 a 1996, transcurrieron cuatro gobiernos constitucionales, uno populista/demócrata cristiano, dos de derecha y uno socialdemócrata. De 1996 al 2000 se sucedieron dos presidentes constitucionales, uno populista y otro demócrata cristiano, una presidenta encargada del poder

y dos presidentes interinos. En 1997 se realizó un referéndum para convocar una asamblea constituyente que redactó la Constitución de 1998.

Este intenso escenario político estuvo acompañado de un agitado escenario económico. El modelo neoliberal del Fondo Monetario Internacional (FMI) reemplazó, con leyes de libre mercado, al agotado modelo de industrialización por sustitución de importaciones. El Estado desconcentró, descentralizó y regionalizó los servicios públicos y, a la par, inició un agresivo proceso para privatizarlos. Toda esta transformación se acompañó de un sistemático endeudamiento internacional con la banca bilateral y privada, cuyo pago acaparó un porcentaje significativo de las divisas nacionales hasta culminar con la quiebra bancaria de 1999 y con el consiguiente proceso de dolarización de la economía, en enero de 2000. Este escenario fue caldo de cultivo para la protesta social. Medidas como la privatización de las tierras comunitarias indígenas, el aumento del precio de la gasolina y del gas doméstico, el aumento del precio de los pasajes del transporte terrestre y el congelamiento de los salarios básicos dispararon las acciones de calle.

En lo que se refiere a los pueblos indígenas, en Ecuador se adoptaron las recomendaciones del Banco Mundial (BM), el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), es decir, se adoptaron políticas de “multiculturalismo neoliberal” (Hale 2002) que reconocían los derechos culturales de los pueblos indígenas, siempre que no representasen una pérdida real del poder económico y político de las élites nacionales y de los organismos internacionales de crédito.

En este período sucedieron los tres levantamientos nacionales (1990, 1992 y 1994); el IV Congreso de la CONAIE (1993); la creación del MUPP (1995) y, en 1998, la ejecución del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE). En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional planteó una agenda de 16 puntos que combinaba demandas del movimiento con un cuestionamiento a la estructura del Estado: el reconocimiento del carácter plurinacional y la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno de Rodrigo Borja fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones”.

En 1992, la CONFENIAE organizó una marcha hacia Quito, desde su sede en la ciudad del Puyo (Amazonía), y su travesía por el centro

del país le dio un carácter nacional. Reivindicaba la legalización de los territorios como paso para iniciar la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. Aquí el término territorio se entiende como el hábitat que ocupa una nacionalidad indígena en donde desarrollar la cultura y las formas propias de organización social, política y económica (CONAIE 1997, 50). Esta demanda permitió el reconocimiento, por parte del Estado, de 3 959 578 hectáreas de territorios indígenas colectivos en la Amazonía.

En 1994 se produjo otro levantamiento indígena nacional. La protesta paralizó el país durante 20 días. Rechazaba la aprobación de una nueva ley agraria que incorporaría, al mercado, las tierras comunitarias de las comunidades indígenas serranas por considerarlas “improductivas”, y que frenaría la “modernización” del campo. Luego de arduas negociaciones, el presidente Durán Ballén y los representantes de la CONAIE aprobaron la reforma que impedía la liberalización de las tierras comunitarias.

Hasta el III Congreso de la CONAIE realizado en 1990, la posición de esta organización era radical: no creía en el sistema político vigente ni en los partidos, al punto de que llamó a boicotear las elecciones presidenciales de 1992 (Becker 2015, 50). Se trataba de una concepción “anti-Estado” y “antipolítica”, muy generalizada en América Latina, por la desconfianza popular en la clase política tradicional, y por el desencanto con las estructuras democráticas formales que no habían dado respuesta a la problemática indígena (Ortiz 1990, 14-15).

En 1993, se llevó a cabo el trascendente IV Congreso de la CONAIE. Allí la organización planteó que la meta del movimiento indígena no quedaba reducida a tomar el poder o conformar el gobierno, sino que pretendía transformar la naturaleza misma del poder y del Estado, al sustituir la uninacionalidad hegemónica, excluyente, antidemocrática y represiva por “un Estado plurinacional y una sociedad intercultural” (CONAIE 1997, 9).

Acatando este planteamiento, la CONAIE formó, en 1995, el MUPP como brazo electoral. Sin abandonar las acciones de resistencia, el movimiento abrió un nuevo frente con las mismas herramientas de las élites políticas para acceder al poder nacional y local, esto es, la participación en los procesos electorales a partir de 1996.

El PRODEPINE fue un proyecto piloto que ejecutó el BM y el BID entre 1998 y el 2002 –formalmente cerró el 30 de junio de 2004– para los pueblos indígenas de América Latina.⁸ Tuvo tres componentes básicos: educación y capacitación, emprendimientos productivos y la preservación de la identidad de 13 nacionalidades, 14 pueblos indígenas y del pueblo afrodescendiente del Ecuador en la Costa, la Sierra y la Amazonía. El PRODEPINE cubrió 19 de las 24 provincias del Ecuador, 108 de los 216 cantones y 434 de las 790 parroquias rurales del país. La población cubierta ascendió a 1 346 000 indígenas y 94 000 afroecuatorianos pertenecientes a 4748 comunidades de base. Tuvo la particularidad de que los proyectos productivos eran ejecutados directamente por sus organizaciones, sin la mediación de las ONG o de instancias estatales.

Las nuevas constituciones y el ascenso al poder

Para el gobierno, los partidos políticos, las élites económicas y las Fuerzas Armadas, el golpe de Estado contra Jamil Mahuad perpetrado el 21 de enero de 2000 fue indescifrable, pues provino de una alianza entre el movimiento indígena y un sector de los mandos medios del Ejército. Esta acción fue paradójica, ya que los avances políticos que las organizaciones indígenas habían obtenido por la vía democrática en los últimos diez años, de alguna forma se invalidaban al atentar contra el sistema en el que florecieron y obtuvieron reconocimiento (García 2001a, 167).

Luego de la toma del poder, se nombró un gobierno provisional de “salvación nacional” formado por un ex titular de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano; un coronel del Ejército, Lucio Gutiérrez y el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas. Posteriormente, Gutiérrez sería reemplazado por el comandante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el general Carlos Mendoza. El nuevo gobierno fracasó

⁸ Fue cofinanciado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), con 15 000 000 USD no reembolsables; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/BM, con un préstamo de 25 000 000 USD y el Gobierno del Ecuador, aportó 10 000 000 USD. Para más detalles sobre este proyecto consultar: IFAD (International Fund of Agricultural Development), “Development Project for Indigenous and Afro-Ecuadorian Peoples”, 3 de diciembre de 2004, <https://www.ifad.org/es/web/ioe/evaluation/asset/39826493>

al no obtener reconocimiento internacional, la cúpula militar obligó a renunciar a Mendoza, en la madrugada del 22 de enero, y apoyó al vicepresidente de Mahuad, Gustavo Noboa, quien fue posesionado como nuevo mandatario.

Luego de diez años del golpe de Estado *El Comercio*⁹ entrevistó a un dirigente indígena quien aseguró lo siguiente.

Fuimos gobierno más no poder. Los hechos del 21 de enero fueron una reacción social a la situación económica de la época. Se había decretado la dolarización; meses antes se dio la crisis bancaria y el congelamiento de los depósitos. A todo nivel se rechazaron los desaciertos del gobierno de Jamil Mahuad. Por eso, debemos destacar la participación de la sociedad en esa caída, porque no nos quedamos solo en el lamento. Lastimosamente, la situación económica no ha cambiado. Hemos venido de tumbo en tumbo estos diez años, cuestionando a los gobiernos que siguieron a Mahuad. Los mestizos siguen con la idea de manejar la economía sin tomar en cuenta la cultura milenaria de los indígenas. Y aunque en estos años nuestro movimiento se ha consolidado, no hemos podido encauzar nuestra acción. Lucio Gutiérrez traicionó la alianza. Los indígenas llegamos al gobierno, pero nunca tuvimos el poder. Nuestra lucha se ha plasmado en las aspiraciones que recoge la nueva Constitución [la de 2008]. Los levantamientos de la CONAIE también atravesaron por una crisis desde ese 21 de enero. Los políticos a los que cuestionábamos terminaron utilizando nuestra protesta en su beneficio. No podemos seguir siendo sus peones, por eso ha cambiado la protesta. Allí, cabe una autocrítica. Muchos dirigentes de la CONAIE, como Antonio Vargas, no tuvieron solidez y cayeron en los apetitos personales. Eso nos afectó mucho.

Esa década la economía ecuatoriana también atravesó dos etapas diferenciadas. En la primera inició la dolarización y la internacionalización de los precios. Sin embargo, estas medidas no fueron acompañadas del aumento de salarios. En la segunda subieron los precios del petróleo, pero la crisis de la economía mundial, entre el 2008 y el 2009, afectó las actividades económicas del país.

⁹ “El golpe del 21 de enero, 10 años después”, 21 de enero de 2010, <https://www.elcomercio.com/actualidad/golpe-del-21-enero-10.html>

La primera década del siglo XX fue la más contradictoria para la CONAIE. De las movilizaciones masivas de la década de 1990, pasó a participar en un golpe de Estado que la llevó al gobierno nacional en una alianza efímera con el presidente Gutiérrez, quien finalmente fue destituido. Aunque su paso por el poder inició la crisis de legitimidad del movimiento, esto no impidió el levantamiento nacional que desbarató el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Finalmente, la CONAIE fue uno de los protagonistas políticos en la redacción de la Constitución de 2008.

El golpe de Estado de enero de 2000 necesita ser contextualizado. Es preciso ubicarse en 1998 cuando inició la presidencia de Mahuad. Entonces, el movimiento indígena negoció la creación del CODENPE como una instancia representativa y con rango ministerial que se encargaría de atender los asuntos indígenas, cuyo secretario ejecutivo lo nombraría el presidente, aunque la CONAIE, la FEINE y la FENOCIN fueran las responsables de elegirlo.

En esa época, en la provincia amazónica de Pastaza, un conjunto de comunidades kichwa secuestró a trabajadores de la petrolera Arco, una medida de presión para que la compañía se retirara de territorios comunales que estaban legalizados y delimitados. El gobierno nombró una comisión negociadora formada por los ministerios de Gobierno, de Energía y de Ambiente que logró acordar, temporalmente, que no concediera ese territorio con fines extractivos. Esta situación, que no era nueva para el movimiento indígena, se convirtió en un ejercicio recurrente de la lucha por defender los derechos colectivos asegurados por la Constitución de 1998.

El 8 de marzo de 1999, Mahuad decretó un feriado bancario y la congelación de cuentas de ahorro e inversiones. Con esta decisión se formalizó la crisis de la economía ecuatoriana que culminó con la dolarización y provocó un levantamiento indígena nacional que duró cuatro días. Contó con la participación masiva de indígenas que bloquearon las carreteras de diez provincias de la Sierra y Amazonía. Este suceso llevó a la CONAIE a negociar con el gobierno en alianza con otros sectores y movimientos sociales en el Frente Popular,¹⁰ cuyos integrantes se vieron

¹⁰ Fue creado en 1987 y lo conformaron la Unión Nacional de Educadores, la Unión General de Trabajadores del Ecuador, la Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador, la Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador, la Juventud Revolucionaria del Ecuador, la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino, la Confederación de Mujeres Ecuatorianas por

igualmente afectados por las medidas económicas. En una reunión de diez horas entre el presidente, los ministros y la dirigencia indígena, se firmó un acuerdo de 11 puntos, cinco de los cuales beneficiaron directamente a los pueblos indígenas y los otros seis al resto del Frente.

En julio de 1999, Mahuad decidió el alza mensual del costo de la gasolina atada a la cotización del dólar. Al igual que pasó con el feriado bancario, esta medida reactivó al Frente Popular y se incorporaron los transportistas del país. En esta ocasión, el levantamiento indígena llegó a Quito. Alrededor de 12 000 indígenas marcharon sobre la ciudad hasta encontrarse el 15 de julio para lograr un nuevo acuerdo con el gobierno que beneficiaría a toda la población ecuatoriana. Por primera vez en la historia del país, un levantamiento indígena lideró una negociación con el gobierno cuyos efectos tendrían aplicación nacional.

El acuerdo contempló mesas de diálogo que debían realizarse entre julio y octubre de 1999. A pesar de que las partes se reunieron más de 50 veces, no se cumplió nada de lo negociado. Ante esto el VI Congreso de la CONAIE, que se reunió en noviembre de 1999, decidió interrumpir el diálogo y reinició las medidas de hecho. El detonante fue la dolarización que se decidió el 9 de enero de 2000. La CONAIE bloqueó carreteras y tomó Quito, junto con la medida más radical hasta la fecha: exigir la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo orden democrático alternativo, directo y participativo, expresado con la consigna: ¡que se vayan todos!

El acceso al gobierno nacional que tuvo la CONAIE a través de la alianza efímera con Lucio Gutiérrez, luego del frustrado golpe de Estado de enero de 2000, tuvo algunos antecedentes. En enero de 2001, los indígenas salieron de nuevo a las calles para protestar por las medidas de ajuste del presidente Gustavo Noboa. Ocuparon la capital y negociaron con el gobierno 21 puntos que posteriormente no se cumplieron. En esta ocasión, las tres organizaciones indígenas nacionales, CONAIE, FENOCIN y FEINE, se unieron para protestar. Esta acción conjunta fue una exigencia de las bases indígenas que esperaban reforzar un movimiento fracturado luego del golpe de Estado.

el Cambio, la Central Única de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador, la Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador, la Unión de Campesinos Asociados y Asalariados Agrícolas, el Movimiento Indígena Nacional y la Unión Nacional de Artistas Populares.

El año 2002 fue electoral y el MUPP quiso presentar un candidato indígena. Fueron elegidos dos precandidatos Auki Tituaña, quien había sido alcalde de Cotacachi en dos ocasiones, y Antonio Vargas, expresidente de la CONAIE. Luego el movimiento acordaría no presentar ningún candidato a las elecciones. La coalición de centroizquierda tampoco logró retomar los planteamientos del movimiento y apoyaron a Lucio Gutiérrez con su partido Sociedad Patriótica. Para ello firmaron un acuerdo programático de gobierno.

Las elecciones se realizaron en octubre de 2002, Gutiérrez ganó con 20 % de los votos, seguido del candidato de la derecha Álvaro Noboa, con el 17 %. En la segunda vuelta Gutiérrez triunfó con 54 % de la votación. Una vez en el poder, este rompió con el movimiento y tomó medidas neoliberales, traicionando su propuesta de campaña. En agosto de 2003, el MUPP y la CONAIE pasaron a la oposición.

El rompimiento con Gutiérrez provocó efectos diferentes en cada organización. La CONAIE perdió su poder de convocatoria y movilización, al punto de que en 2004 fracasó al convocar una marcha nacional. Su unidad se vio resquebrajada cuando la CONFENIAE mantuvo la colaboración con Gutiérrez, a pesar del rompimiento de 2003.

El MUPP enfrentó la salida de un grupo de mestizos que fue acusado por los militantes indígenas de ser culpables de la alianza con Gutiérrez. El movimiento indígena dio un vuelco étnico y perdió sus aliados en los movimientos sociales de sectores urbanos, esta situación reactivó la disputa sobre cuál era la prioridad política: las relaciones étnicas o las relaciones de clase.

El desenlace del gobierno de Gutiérrez ocurrió el 20 de abril de 2005, debido a un levantamiento popular liderado por las clases medias urbanas y mestizas de Quito. La CONAIE tuvo una participación escueta. Por primera vez en 15 años, se marginó de los sucesos políticos de Ecuador, mientras atravesaba fuertes divisiones regionales. A Gutiérrez lo sustituyó su vicepresidente, Alfredo Palacio, quien gobernó hasta enero de 2007.

A inicios del año 2006, el Estado ecuatoriano comenzó la negociación del TLC con los Estados Unidos. El proceso violó el derecho a consulta previa, en las mesas de diálogo únicamente convocaron a representantes del empresariado. De esta manera, fueron excluidos los

delegados de las organizaciones indígenas y de otros sectores sociales. El Estado no realizó ninguna acción dirigida a consultar a la población, a pesar de que el tratado involucraría temas de recursos naturales como el agua, los minerales, el petróleo, además de los recursos genéticos y los conocimientos ancestrales.

En marzo de 2006, la CONAIE, la FENOCIN y la FEINE organizaron un levantamiento indígena para exigir la suspensión definitiva de las negociaciones del TLC, así como la declaratoria de caducidad del contrato con la petrolera Occidental. Las organizaciones convocaron a una asamblea nacional constituyente, exigieron la anulación del Convenio de la Base de Manta con los Estados Unidos y que Ecuador no se involucrara en el Plan Colombia. Pese a la brutal represión se logró la suspensión del TLC y la caducidad del contrato con Occidental.

Participación del movimiento indígena en la elaboración de la Constitución de 2008

Con motivo de la Asamblea Constituyente, la CONAIE presentó su propio proyecto denominado *Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador* (CONAIE 2007). La Constitución, aprobada el 28 de septiembre de 2008, recogió cuatro elementos resaltantes de este proyecto.

El primero fue sobre el conocimiento y la ciencia, el cual registra un cambio de lógica al reconocer que el conocimiento no es singular. Cuando en el artículo 57 de la Constitución sobre los derechos colectivos y en el título *Régimen de Buen Vivir* se habla de conocimientos científicos y tecnológicos enlazados con los conocimientos ancestrales, se buscaba superar el monismo conceptual de la ciencia, a la vez que se pretendía la creación de un sistema educativo distinto, que desafiara y pluralizara la actual geopolítica del conocimiento occidentalocéntrico. Los saberes ancestrales tienen el estatus de “conocimiento” no solo para los pueblos indígenas o afroecuatorianos, sino para todas las personas del país. Al vincular los conocimientos con el *sumak kawsay* o buen vivir, la propuesta ponía en consideración otra lógica de vida, más integral, donde el conocer se entretreja con el vivir. De esta manera, mostraba que el “buen vivir” también es epistémico.

El segundo elemento consideraba a la naturaleza un sujeto de derechos (art. 10) y le reconocía su existencia y reparación (arts. 71-74). Según estos artículos, la naturaleza no solamente se concibe como bien de uso controlado por los seres humanos superiores a ella (como en la lógica cartesiana), sino como parte integral de la vida. Desde la cosmovisión indígena, la naturaleza es un ser vivo con inteligencia, sentimientos y espiritualidad; la humanidad un elemento de ella. La naturaleza –tanto en el concepto de “buen vivir” como en el de “bien estar colectivo” del pueblo afrodescendiente– forma parte de las visiones ancestrales enraizadas en la armonía integral entre humanos y naturaleza, una armonía que la sociedad occidentalizada ha perdido. Pensar con esta “otra lógica”, como se hace en la nueva Constitución, es algo revolucionario; no existe en ninguna otra constitución de América Latina o del mundo.

El tercer elemento está relacionado con el campo jurídico. En el artículo 171 se reconoce la justicia indígena como régimen especial. El asunto no era simplemente aceptar que un sistema jurídico o la jurisdicción indígenas puedan convertirse en un pluralismo jurídico “unitario”, en el que el sistema indígena se subordine al sistema ordinario. Con ello se correría el peligro de que el sistema de justicia indígena fuese incluido solo como un sistema aparte y paralelo para los pueblos indígenas. Más bien, el asunto era la posibilidad que brindaba el artículo 171 para la coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria. Esto hubiera hecho posible una interpretación intercultural de las leyes, es decir, un interculturalismo y un pluralismo jurídico “igualitario” (Hoekema 2002, 71).

El cuarto elemento es el *sumak kawsay*. Este concepto es un hito transcendental en las constituciones de Ecuador y América Latina. Transgrede los modelos y las prácticas fundantes del Estado y los de la política neoliberal. Las filosofías del buen vivir indígena y del bien estar colectivo afroecuatoriano son radicalmente opuestas al bienestar neoliberal, cuyo enfoque es el individuo y el individualismo alienante del “tener”, que fragmenta y debilita a la sociedad. Los artículos 275 al 277 explicitan el buen vivir en relación con varios ejes claves: la existencia o vida, la economía, la participación y el control social, la naturaleza, la integración latinoamericana y el ordenamiento territorial.

El buen vivir abre las posibilidades de concebir y agenciar la vida de otra manera. Posibilita un nuevo contrato social enraizado en la relación y convivencia ética entre la humanidad y su entorno, con el afán de retar la fragmentación. Promueve la articulación e interculturalización entre los pueblos del Ecuador. Teje una nueva identificación social, política y cultural en un país que acepte las particularidades histórico-ancestrales, mientras toma distancia del capitalismo y su arquetipo de sociedad occidentalocéntrica. Entonces, comprende una sociedad cuyo fin no es solamente sobrevivir, sino con-vivir.

“Del sueño a la pesadilla”: las nuevas confrontaciones con el Estado

El 18 de junio de 2015 se reunió en Quito la asamblea anual del ECUARUNARI para considerar el informe de la directiva nacional durante el período 2014-2015. Yaku Pérez Guartambel, presidente de esa organización, revisó la trayectoria de la CONAIE desde la década de 1990. En primer lugar, mencionó los efectos de la Constitución de 1998. “Después del levantamiento indígena de los años 90 se posicionó el Estado plurinacional, el autogobierno, los derechos colectivos, el *alli sumak kawsay*. Después de que se planteó la refundación del Estado nacional, en 1998 se convocó a una asamblea nacional constituyente en la que –antes de que se instalara– fueron usurpadas todas nuestras propuestas por la derecha. Recordarán que vino la Constitución y no avanzamos casi nada” (observación participante, 18 de junio de 2015).

Continuó, comentando sobre la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 2008:

Yaku Pérez Guartambel. Quedamos frustrados, taciturnos, con la piel erizada y los pelos de punta, medio resignados, con rabia. Luego apostamos por una nueva asamblea nacional constituyente. Muchos del movimiento indígena –la vanguardia–, vimos que no iba a pasar nada si no era realizada por los actores, por quienes sentimos hambre y necesidades. Apostamos en esa ocasión por un candidato presidencial nuestro, el hermano Luis Macas. Aparecieron otros sectores que apostaron por un *outsider* de la política, por Rafael Correa Delgado. Toda la gente que estaba con

nosotros en los procesos de lucha, o al menos que nos venía acompañando y que ahora son funcionarios del actual gobierno, conocieron de cabo a rabo cómo funcionaba el movimiento indígena. Sabían dónde estaban nuestras fortalezas y debilidades. Cuando accedieron al poder, justamente se cogieron de nuestras debilidades. Cuando todos gritábamos al unísono: “¡Queremos una nueva asamblea nacional constituyente!”, Correa recogió esas demandas, utilizó al movimiento estudiantil, sindical e indígena, convocó la Asamblea Nacional Constituyente y en el 2008 tuvimos lista una nueva Constitución (observación participante, 18 de junio de 2015).

Señaló que el movimiento indígena tuvo muchas expectativas sobre la Constitución, aunque también muchos temores:

Yaku Pérez Guartambel. Algunos pusimos reparos a esa Constitución y dijimos que no iba a servir. Hacíamos una comparación entre la Constitución y una riquísima sopa marinera, a la que bastaba una pizca de cianuro, de veneno que contaminara el plato para que no sirviera. Algunos dijeron: “¡Hay que darle una oportunidad al presidente Correa!”. Fuimos a las urnas y con más del 62 % aprobamos esa Constitución. Nos vendieron la idea de que se escribía para 300 años, para que ya no estemos repitiendo cada lustro una nueva. Se nos vendió la idea de que era un canto a la vida, que era la Constitución más verde del planeta. [Se nos dijo que], como cambian a cada rato las constituciones y los gobiernos, los indios tumban los gobiernos y no dejan gobernar, [por eso] hay que dar los máximos poderes al presidente de la República (observación participante, 18 de junio de 2015).

En su exposición, especificó que en la Constitución existía un engaño de fondo, que se manifestaría en la formulación de la legislación secundaria, en el diseño de las políticas públicas, y en la ejecución de programas y proyectos. “Se concedió derechos a la naturaleza, 21 derechos colectivos a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios,¹¹ se dijo que estábamos construyendo el socialismo, que no iba a haber extractivismo en fuentes de agua, en bosques protegidos y nacionales, pero bien dice el dicho:

¹¹ El pueblo montubio que habita en las provincias costeñas de Guayas, Los Ríos, El Oro y Manabí fue reconocido en la Constitución de 2008.

“quien hace la ley hace la trampa”. En casi todos los artículos se anota con lucidez el texto y después se pone la trampita. Por ejemplo, el artículo 407 dice: prohibidas las actividades extractivas en áreas protegidas, nacionales e intangibles. Punto seguido: excepcionalmente se podrá explotar cuando la Asamblea Nacional reciba a pedido del presidente. Eso es lo que pasó en el caso Yasuní” (observación participante, 18 de junio de 2015).

Toda esta argumentación de Pérez Guartambel evidenciaba la decepción de la CONAIE ante la posibilidad de cambio y transformación: “Esas lindas frases, declamaciones bellísimas, declaraciones supremas se hicieron humo, primero porque había la trampa, porque Correa vio que muchas de aquellas disposiciones eran un gran estorbo y reformó la Constitución. Segundo, para no quedar en el paso del sueño a la pesadilla, vean el momento en el que estamos. Nos vendieron ilusiones, al extremo que se inventaron el milagro ecuatoriano. Muchos expertos, científicos, gobernantes y hasta el Papa vinieron a conocer el milagro en el Ecuador” (observación participante, 18 de junio de 2015).

Me sirvo de las palabras del presidente de ECUARUNARI para demostrar que ese período se inició con una eventual colaboración entre la CONAIE y el gobierno de Correa, hasta que devino en desilusión, crítica y una clara oposición.

La gobernabilidad durante el gobierno de Correa estuvo definida por el precio del petróleo. A partir de 2007, Ecuador percibió 228 317 000 USD por concepto de ingresos petroleros, casi cinco veces más que entre el 1999 y el 2006.¹² Sin embargo, a partir de diciembre de 2014, el precio del barril cayó a la mitad.¹³ También, por un hecho político, los triunfos sucesivos de Correa con AP durante nueve procesos electorales,¹⁴ en medio de la crisis de los partidos políticos tradicionales tanto de izquierda como de derecha.

¹² “El Gobierno ha manejado USD 228 317 millones en ocho años”, *El Comercio*, 15 de enero de 2015, <https://www.elcomercio.com/actualidad/gestion-gobierno-rafaelcorrea-alianzapais-presupuesto.html>

¹³ “El petróleo cae y complica la economía de Ecuador este 2015”, *El Universo*, 4 de enero de 2015, <https://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/04/nota/4396261/petroleo-cae-complica-economia-este-2015>

¹⁴ Los procesos son: 2006 (presidente y diputados), 2007 (consulta popular para convocar a la Asamblea Nacional Constituyente), 2007 (asambleístas), 2008 (consulta popular para aprobar la Constitución), 2009 (presidente, asambleístas y gobiernos locales), 2011 (consulta popular para reforma a la justicia), 2013 (presidente y asambleístas), 2014 (gobiernos locales) y 2017 (presidente y asambleístas).

La CONAIE y el MUPP resistieron a aliarse con Rafael Correa en las elecciones presidenciales de 2006 (Becker 2015). Su planteamiento era tener un candidato indígena y eligieron al líder histórico Luis Macas, quien solamente alcanzó el 2 % de votos en las elecciones del 15 de octubre de 2006. Una vez en el poder, la política de Correa hacia este sector del movimiento indígena –al no contar con el apoyo de la CONAIE– implicó una estrategia de enfrentamiento, desprestigio y debilitamiento sistemático que agudizó la crisis que vivía esta organización desde la participación en la alianza con el gobierno de Gutiérrez en 2002.

Rafael Correa y la CONAIE, una relación conflictiva

Un primer hecho sucedió en enero de 2009, cuando la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Minería, con lo que vulneró las normas de la Constitución de 2008, en especial la aplicación de la consulta previa y la prohibición de practicar la minería a cielo abierto. En septiembre de 2009, la CONAIE lideró un levantamiento nacional en contra de la aprobación de esta ley y presentó un recurso de inconstitucionalidad, ante la Corte Constitucional, por no haber realizado la consulta prelegislativa.¹⁵ Esta Corte emitió la sentencia n.º 001-10-SIN-CC, el 18 de marzo de 2010, por la cual desechó la acción planteada por la CONAIE. Sin embargo, definió que esta consulta no es un mero procedimiento, sino un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Por tanto, aparte de normar su ejecución, se deberá exigirla como mecanismo previo para aprobar las leyes que se diesen, de allí en adelante, siempre y cuando afectaran los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la ley fue ratificada y abrió el espacio jurídico para el inicio de las actividades mineras en Ecuador. Así se inició una nueva etapa de extractivismo luego de 40 años de explotación petrolera.

El segundo hecho sucedió durante uno de los levantamientos nacionales de la CONAIE contra la aprobación de la Ley de Minería. El 30 de septiembre de 2009, en un enfrentamiento con la policía, murió Bosco Wisuma, profesor shuar de la provincia amazónica de Morona

¹⁵ La consulta prelegislativa es uno de los 21 derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios aprobados en el artículo 57 de la Constitución de 2008.

Santiago. Luego de una marcha en Quito por este incidente, Correa recibió a la dirigencia indígena e inició un diálogo de tres meses sin lograr ningún acuerdo. En los diez años del gobierno de Correa fue la única ocasión en que dialogó con la CONAIE.

En la noche del 9 de mayo de 2010, en la parroquia Zumbahua, del cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi falleció, por asfixia, el joven indígena Marcelo Olivo Pallo de la comunidad de Guantopolo. El 10 de mayo de 2010, los dirigentes de la comunidad La Cocha, Guantopolo y de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de La Cocha (UNOCIC), fueron informados de esta muerte y procedieron a nombrar una comisión para que investigara el caso. El 16 de mayo de 2010 se reunió la asamblea general de las comunidades que informó sobre las investigaciones. Allí intervinieron las familias de los involucrados, dirigentes indígenas, asistentes y los sospechosos. De acuerdo con el acta de juzgamiento se impusieron medidas de reparación, corrección y rehabilitación a los culpables.¹⁶

Este ejercicio de la justicia indígena provocó que la Fiscalía General del Estado interviniese, por orden del presidente Correa. A través de la justicia ordinaria se desconoció la decisión y, de esta manera, se pudo abrir un juicio a los dirigentes indígenas por el secuestro de los jóvenes acusados por la muerte de Marcelo Olivo Pallo. El caso juzgado y ejecutoriado por la justicia indígena no podía ser revisado por la justicia ordinaria, sino únicamente por la Corte Constitucional, en el caso de que se hubieran violentado los derechos humanos, lo cual debió ser analizado con base en una perspectiva intercultural.

Este caso llegó a la Corte Constitucional, pues una de las partes antepuso una acción extraordinaria de protección, con el fin de que se realizase un control de constitucionalidad a las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas. Esta acción fue presentada en junio de 2010 y se le dio a la Corte 45 días para pronunciarse. La respuesta a la consulta se expidió el 30 de julio de 2014, cuatro años después en incumplimiento deliberado de los plazos reglamentarios. La sentencia del caso La Cocha determinó que la justicia indígena no puede juzgar los casos de homicidio que se

¹⁶ Libro de Actas de la comuna La Cocha, “Acta 24: Solución de conflictos por muerte suscitado en la parroquia Zumbahua y juzgado en la comuna La Cocha”, 2010.

produzcan entre indígenas, ya que, a pesar de que se protege la dimensión colectiva de la vida, el *ius commune*, no se protege la dimensión individual de la vida, asunto que sí hace el derecho ordinario.

La convocatoria a consulta nacional, hecha por el presidente Correa en enero de 2011, fue otro hecho que demostró una relación fracturada entre la CONAIE y el gobierno. Se preguntó al electorado sobre diez temas, dos de los cuales tenían que ver con “meter la mano a la justicia para el bien del pueblo”,¹⁷ ya que la Asamblea Nacional Constituyente había normado el sistema judicial, pero no expedido medidas para su reestructuración. Debido a la popularidad con la que contaba el gobierno de Correa, en 2011, al gobierno ecuatoriano le pareció políticamente oportuno “institucionalizar” la reforma mediante una elección popular.

La pregunta ¿Está usted de acuerdo en sustituir al actual pleno de la Judicatura por un Consejo de la Judicatura de Transición, conformado por tres miembros elegidos, uno por la Función Ejecutiva, otro por el Poder Legislativo y otro por la Función de Transparencia y Control Social, para que, en el plazo improrrogable de 18 meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial? fue aprobada con el 46,15 % de los votos. La pregunta ¿Está usted de acuerdo en modificar la composición del Consejo de la Judicatura, enmendando la Constitución y reformando el Código Orgánico de la Función Judicial? fue aprobada con el 46,66 %. Esta reforma supuso la declaración de una emergencia judicial y la inversión cercana a 600 000 000 USD para infraestructura, sistemas informáticos, mejoramiento de salarios, contratación de nuevos jueces y aprobación de un nuevo código orgánico integral penal.

Otro hecho significativo sucedió el 19 de julio de 2012 cuando el presidente Correa expidió el Decreto Ejecutivo 1247, que reglamentó la consulta previa en los procesos de licitación de áreas y bloques hidrocarbúricos. La Secretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables se encargó de las consultas previas. A partir de este reglamento fue convocada la decimoprimer ronda de concesiones para 21 bloques de explotación en el centro y nororiente de la Amazonía, medida que afectó a siete nacionalidades indígenas.

¹⁷ “Sí, queremos meter las manos en las cortes”, *El Universo*, 9 de enero de 2011, <https://www.eluniverso.com/2011/01/09/1/1355/si-queremos-meter-manos-cortes.html>

Según las cifras, entre mayo de 2011 y noviembre de 2012, 17 bloques fueron consultados con la participación de 10 469 personas, que representaron un 7 % de las 138 344 que habitaban esos territorios. Con estos resultados se firmaron acuerdos de inversión con las comunidades indígenas por 115 000 000 USD. Para su cumplimiento funcionaron 45 oficinas permanentes, 106 oficinas itinerantes y se llevaron a cabo 37 audiencias y 42 asambleas comunitarias (García 2013). La consulta previa no se realizó en cuatro bloques porque existía mayor oposición a la explotación petrolera. Con esta acción, el gobierno de Correa dio por cumplido este derecho colectivo de las nacionalidades y los pueblos indígenas.

De acuerdo con las organizaciones indígenas involucradas, esta consulta careció de legitimidad por varias razones. La primera es que los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos no utilizaron lo contemplado en el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, referente a los “procedimientos apropiados” de los pueblos indígenas. Al respecto, el presidente de la Nacionalidad Achuar del Ecuador (NAE) aseguró en 2012:

La consulta que están haciendo ahora no es consulta, es decir, entran en las comunidades como médicos, como enfermeros llevando unas medicinas y botiquines y hacen firmar la recepción, se van y dicen que estamos haciendo una consulta (Antón y García 2015, 74).

La segunda razón es que no se consultó a través de sus “instituciones representativas” locales, zonales y regionales de las siete nacionalidades filiales de la CONFENIAE.

La tercera tiene que ver con la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 1247, ya que, al ser la consulta previa un derecho colectivo de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución de 2008, para su aplicación requiere de la aprobación de una ley orgánica. Por lo tanto, lo actuado por los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos durante 18 meses carece de valor jurídico.

Finalmente, la consulta previa debió efectuarse de “buena fe” por parte del Estado y de los pueblos indígenas, como reza el art. 6, núm. 2 del Convenio 169 de la OIT: “Con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Al existir

engaño de parte del Estado en este tema, la “buena fe” proclamada quedó insubsistente.

El suceso siguiente estuvo relacionado con la primera disposición transitoria de la Constitución que concedió a la Asamblea Nacional un plazo de 365 días para la aprobación de “la ley que regule los recursos hídricos, usos y aprovechamiento del agua, que incluirá los permisos de uso y aprovechamiento, actuales y futuros, sus plazos y condiciones, mecanismos de revisión y auditoría, para asegurar la formalización y distribución equitativa de este patrimonio”. La elaboración, consulta y aprobación en la Asamblea Nacional se hizo cuatro años después. El 18 de septiembre de 2012 Fernando Cordero, presidente de la Asamblea, convocó a la consulta prelegislativa del proyecto de Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Uso y Aprovechamiento del Agua, para lo cual las organizaciones indígenas debían inscribirse hasta el 8 de octubre de 2012. Un total de 1607 organizaciones se postularon para intervenir.

Esta ley fue aprobada el 31 de julio de 2014, aunque cuatro de los planteamientos centrales de las organizaciones indígenas hechos en la consulta prelegislativa fueron dejados de lado. El primero fue que los páramos y fuentes de agua quedasen libres de las concesiones mineras. El segundo, que se desprivatice el acceso al agua, ya que solo el 1 % de propiedades privadas concentran el 64 % del total de los caudales. En tercer lugar, que los indígenas participen con voz y voto en el Concejo Intercultural y Plurinacional del Agua. Finalmente, que los sistemas comunitarios de agua no pasen a manos de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD).¹⁸

Usando el derecho a la resistencia aprobado en la Constitución de 2008, del 8 al 22 de marzo de 2012, la CONAIE llevó adelante la Marcha Plurinacional por la Vida, por el Agua y la Dignidad de los Pueblos, que partió desde la Amazonía hasta Quito. El comentario del entonces presidente Correa fue muy ilustrativo, cuando se refirió a sus participantes como “cuatro emponchados y emplumados”. Además, el gobierno desplegó un amplio operativo de seguridad y control durante los 14 días que duró la movilización.

¹⁸ “Ley de recursos hídricos: ECUARUNARI advierte con movilizaciones”, *La Tarde*, 6 de junio de 2014, <http://www.late.com.ec/2014/06/06/ley-de-recursos-hidricos-ecuarunari-advierte-con-movilizaciones/>

El 4 de junio de 2013, se expidió el Decreto Ejecutivo 16 que puso en vigencia el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Con este, la recién creada Secretaría de Gestión Política asumió un papel de control, ya que centralizaba a muchas instituciones que estaban dispersas en las instancias del Ejecutivo. El decreto dio plazo de un año para que todas las organizaciones sociales y ciudadanas sin fines de lucro y que forman parte de la sociedad civil (organizaciones indígenas, populares, ONG nacionales y extranjeras, fundaciones, corporaciones, etc.) se inscribieran, legalizaran y presentaran sus estatutos de creación.

Este intento del ejecutivo fue impugnado por las organizaciones de la sociedad civil que temían su carácter de control y poder de disolución. Las organizaciones indígenas se negaron a registrarse, y las que lo hicieron sufrieron sanciones de disolución, como le sucedió a la Fundación Pachamama, una ONG nacional que financiaba actividades de desarrollo entre los pueblos indígenas amazónicos desde hacía 16 años. El 12 de febrero de 2014, esta fundación fue disuelta debido a que protagonizó una violenta protesta en la que atentó contra el orden público y la integridad física de quienes negociaban 13 bloques hidrocarbúricos, en la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente, efectuada en noviembre de 2013.¹⁹

Muchos dirigentes indígenas fueron criminalizados durante el gobierno de Correa. Por ejemplo, se enjuició a Delfín Tenesaca, expresidente de ECUARUNARI, y a Marlon Santi, expresidente de la CONAIE. Se les acusó de cometer “sabotaje y terrorismo” por encabezar una marcha pacífica en Otavalo el 25 de junio de 2010, en el marco de la Cumbre de la Alianza Bolivariana para las Américas. Allí se trataban temas como la interculturalidad y la plurinacionalidad sin la representación de todas las organizaciones indígenas nacionales. Las autoridades aplicaron el código penal que estaba vigente desde la dictadura militar, y que violaba el derecho a la resistencia consagrado en el artículo 98 de la Constitución.²⁰

¹⁹ “Fundación Pachamama entró en liquidación el 12 de febrero”, *El Universo*, 13 de febrero de 2014, <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/02/13/nota/2180616/fundacion-pachamama-entroliquidacion-12-febrero>

²⁰ Varios ejemplos de criminalización de la protesta pueden consultarse en: “Protesta social, arma de doble filo”, *La Hora*, 1 de julio de 2012, <https://lahora.com.ec/noticia/1101354310/protesta-social-arma-de-doble-filo>

La criminalización también se ha traducido en iniciar procesos judiciales penales, obtener sentencias condenatorias y privar de libertad, como en el caso de José Acacho, presidente de la FICSH, quien fue detenido por la Policía y el Ejército, el 3 de febrero de 2011, en Río Blanco. Acacho fue acusado de sabotaje y terrorismo cuando se produjo la muerte del profesor Bosco Wizuma. Marcos Guatemala,²¹ dirigente de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura (FICI) también fue detenido el 25 de octubre de 2011, acusado de obstaculizar las vías, en las protestas por la Ley de Aguas en 2010. Guatemala fue liberado el 10 de noviembre de 2011, gracias a la presión social nacional y al uso del recurso de *habeas corpus*.

Humberto Cholango, expresidente de la CONAIE, denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que, en noviembre de 2011, existían 204 personas criminalizadas por la protesta social, algunas sentenciadas, otras encarceladas en alguna ocasión y unas pocas en la clandestinidad (PADH 2012).

El último hecho a reseñar de la confrontación entre el gobierno de Correa y la CONAIE marca un contrapunto decisivo en los últimos años. Fue la Marcha por la Vida y la Dignidad realizada del 2 al 12 de agosto de 2015. Partió desde la población minera de Tundayme, en la provincia de Zamora Chinchipe, al sur del país, hasta llegar a Quito. La marcha incluyó un levantamiento nacional indígena, el 10 de agosto, y un Paro Nacional del Pueblo, el 13 de agosto, en colaboración con las organizaciones obreras, profesionales, de maestros, ecologistas, defensores de derechos humanos y estudiantes. La principal reivindicación fue que se archivaran definitivamente las 17 enmiendas constitucionales que la Asamblea Nacional tramitaba desde diciembre de 2014. La principal enmienda se refería a la reelección indefinida para los cargos de elección popular, lo que permitiría que Correa se presentase como candidato a las elecciones de febrero de 2017.

²¹ “Presidente de Federación Indígena y Campesina de Imbabura es detenido en Ibarra”, *Ecuador Inmediato*, 25 de octubre de 2011, http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&i-d=160419&umt=presidente_federacion_indigena_y_campesina_imbabura_es_detenido_en_ibarra

Desde su creación, en 1984, la CONAIE ha atravesado tres momentos en su acción como movimiento social. En el primero se consolidó, en el segundo se enfrentó al poder constituido a través de grandes movilizaciones y en el tercero se dividió por las crisis internas. Este ciclo parece cerrarse en el año 2019. Los movimientos sociales deben investigarse en su larga duración, lo que permitiría plantear el resurgimiento de las organizaciones luego de estos ciclos de auge y caída. Un nuevo momento de recomposición pareciera estar en curso luego de nuevas alianzas con otros sectores sociales organizados, a partir de un programa alternativo común.

Capítulo 3

El sistema electoral ecuatoriano y la participación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik

En este capítulo examino la participación política de la CONAIE a través del desempeño electoral del MUPP en las zonas del país en las cuales representó una opción significativa para las personas que pueden votar. Defino el concepto de sistema electoral como un “conjunto de procedimientos” a partir de los cuales el electorado expresa su voluntad con el fin de transformarla “en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones” (Nohlen 1995, 31). En el sistema electoral ecuatoriano funcionan cinco elementos clave: las circunscripciones, las formas de votación, las fórmulas de asignación, el calendario electoral y el régimen de partidos y movimientos.

Después del retorno a la democracia en 1979, el sistema político ecuatoriano se propuso algunos objetivos a mediano y largo plazo: 1) contar con partidos políticos organizados, con una posición ideológica definida y con una votación sólida; 2) desarrollar un sistema electoral con procesos transparentes y de representación proporcional entre los diversos sectores sociales y políticos; 3) eliminar los factores que generaban la inestabilidad política del país desde su fundación como República, sobre todo el caudillismo y el populismo (Torre 2015a, 2015b; Torre y Peruzzotti 2008; Laclau 2005). Luego de 40 años del retorno a la democracia estos objetivos se han logrado parcialmente. Por lo tanto, aún existen muchos retos para asegurar una verdadera reforma política que sostenga la tan ansiada calidad de la democracia (Pachano 2011; Mayorga 2005; Tanaka 2005).

Dentro del sistema electoral ecuatoriano han coexistido tres tipos de distritos electorales, todos ellos coincidentes con jurisdicciones de la división política y administrativa nacional. Para la elección del presidente, del vicepresidente y de los 15 asambleístas nacionales se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de los 23 prefectos, los 23 viceprefectos y los 116 asambleístas provinciales y distritales se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud.¹ Desde el año 2008, migrantes ecuatorianos pueden elegir seis asambleístas según las regiones de destino migratorio. Para la elección de los 221 alcaldes y 1305 concejales municipales y metropolitanos se utiliza el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal. Igual sucede con las 790 juntas parroquiales rurales (con un total de 3950 puestos elegibles) cuyo ámbito es la parroquia. Estas son elegidas desde 2000. El período de duración del mandato de todos los candidatos elegidos es cuatro años. El voto es popular, directo y obligatorio para los mayores de 18 años y hasta los 65.²

Por lo que se refiere a la forma de votación, la diferencia básica es entre la votación unipersonal (persona o fórmula) y la pluripersonal. La primera se usa para elegir presidencia, vicepresidencia, prefecturas y alcaldías. La segunda, para asambleístas nacionales, provinciales y distritales; concejales municipales y juntas parroquiales rurales. Desde 1979, las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas y requieren mayoría absoluta, con la salvedad –introducida en 1998– de la doble vuelta en la elección presidencial. Por lo tanto, no se requiere mayoría absoluta en la primera vuelta, pues gana la candidatura que obtiene más del 40 % de los votos válidos y si mantiene una distancia de más de 10 % con la siguiente. La reelección presidencial es permitida solo por un período inmediato.

Las disposiciones que regulan las elecciones pluripersonales han sufrido cambios significativos en la fórmula mayoritaria o proporcional de asignación. Estas elecciones se realizaban bajo la modalidad de listas

¹ Desde la elección de 2013, por primera vez las provincias más pobladas –Guayas, Manabí y Pichincha y el Distrito Metropolitano de Quito– se dividieron en circunscripciones o distritos electorales, para mejorar la representatividad de la Asamblea Nacional y evitar que todos los elegidos sean de la capital provincial, con una baja o nula participación de otros cantones de la provincia, como ha sucedido en las elecciones parlamentarias.

² Desde la aprobación de la Constitución de 2008 se permite votar desde los 16 años. También podrán ejercer el derecho al voto militares y policías.

cerradas y bloqueadas, es decir, el elector disponía de un voto único que, al ser asignado a la lista completa, no alteraba el orden de presentación de los candidatos. Para la asignación de puestos se procedía con una fórmula de cocientes y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de las minorías.

Luego de las reformas a la ley electoral de 1997, las listas cerradas y bloqueadas se sustituyeron por la votación personalizada en listas abiertas. Así, las electoras y los electores votan por personas seleccionadas de todas las listas presentadas y pueden hacerlo por todos los puestos que se encuentren en disputa. La asignación de puestos se ha hecho por mayoría simple, de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada candidatura individual, lo que dio paso a un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente, se cambió a un sistema de fórmula proporcional, al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos para la asignación de cargos. Por consiguiente, aunque las personas hubieran votado por individualidades, los votos se consignan por listas y los cargos se asignan proporcionalmente, esto es, un sistema de fórmula mixta (Pachano 2011). Este sistema tiende a sobrerrepresentar a las mayorías y a subrepresentar a las minorías electorales. En las elecciones legislativas realizadas en febrero de 2013, se utilizó dos métodos distintos en la asignación de escaños. Para asambleístas nacionales se usó el método Webster, que favorece a las minorías. En la elección de asambleístas provinciales y distritales se utilizó el método D'Hondt, que favorece a las mayorías políticas, al dividir los votos para el total de los candidatos.³

En febrero de 1997, el Congreso aprobó una reivindicación del movimiento nacional de mujeres: la Ley de Amparo Laboral de la Mujer, que estipulaba un porcentaje mínimo de 20 % de elegidas en las listas partidarias. En el año 2000, el Congreso reformó la ley de elecciones y aumentó al 30 % el porcentaje mínimo de representación femenina. Sin embargo, la incorporación más relevante fue la decisión de aumentar gradualmente —a partir de ese momento— un 5 % en cada elección hasta alcanzar la paridad. Así, en el 2002 fue 35 %, en el 2004 se aumentó a

³ AP utilizó este mecanismo para lograr una mayoría en la Asamblea Nacional al aplicar el método D'Hondt para la elección de los 116 asambleístas provinciales, mientras que utilizó el método Webster para elegir a los 15 asambleístas nacionales y reducir la representación de las minorías en el grupo más pequeño de elegidos.

40 % y en el 2007 se llegó al 50 %. En el terreno electoral, aunque ha habido avances, todavía subsiste una paridad formal y no real, pues la presencia de mujeres diputadas en el Congreso fue del 6 %, en 1996, y 17 % en el 2002 (Figuroa 2010, 415). En la elección de asambleístas del año 2013, el porcentaje de mujeres elegidas alcanzó 38, 68 % y en el 2017 descendió a 37, 95 %.

En cuanto al calendario electoral, anteriormente se elegía a todas las dignidades de forma simultánea. Luego de la interrupción del período del presidente Bucaram en 1997, se tuvieron que adelantar las elecciones presidenciales a 1998 y, a partir de esa fecha, no coinciden con las demás. Desde ese año, durante la primera vuelta presidencial, se eligen en la misma fecha y cada cuatro años: la presidencia, la vicepresidencia y a quienes ocuparán los escaños en las asambleas nacionales, provinciales y distritales. Las prefecturas, viceprefecturas, alcaldías, los concejos municipales y distritales, y las juntas parroquiales rurales se eligen cada cuatro años, en la mitad del período presidencial.

De acuerdo con estos datos, el primer objetivo que tenía el sistema político ecuatoriano, que era contar con partidos políticos organizados, con una posición ideológica definida y con una votación sólida, no fue logrado. Según el Consejo Nacional Electoral (CNE), en el período 1979-1997 los partidos nacionales sumaban 22. En febrero de 2019, se encontraban inscritas 279 organizaciones políticas, 23 partidos y movimientos nacionales, 61 provinciales, 164 cantonales y 21 parroquiales. Es notable la fragmentación y multiplicación de las agrupaciones políticas ecuatorianas (CNE s.f.). Solo un partido se agregó a los existentes, pero estos no fueron capaces de incorporar los procesos y reivindicaciones locales, una situación que provocó la aparición de 257 movimientos nuevos y una desarticulación en los mecanismos de representación. A manera de ejemplo, para contar con partidos de alcance nacional se les obligó a presentar candidaturas en por lo menos 10 provincias de las 24 que tiene el país, lo que llevó a que los partidos o movimientos que podían ser solamente locales se vieran obligados a participar en el escenario nacional. La posición ideológica de todos estos siguió siendo débil, pues funcionaban más como mecanismos electorales que como instancias de formación política, sin mayor conexión con los sectores sociales organizados.

El segundo objetivo del sistema político pretendía que se desarrollara un sistema electoral en el que imperara la transparencia de los procesos y la representación proporcional de los diversos sectores sociales y políticos. En este caso, se evidenciaron cambios con la adopción de elecciones pluripersonales a partir de la fórmula mayoritaria o proporcional de asignación. La representación de las mayorías o minorías históricamente estuvo sujeta a los intereses políticos de los partidos con mayor votación, lo que creó dos situaciones igualmente conflictivas; por un lado, la constante pugna de poderes en el parlamento entre los partidos de oposición y el partido de turno en el ejecutivo; por otro, el logro de una mayoría parlamentaria por parte del partido que domina el ejecutivo, lo que deja sin voces al resto de agrupaciones y movimientos del legislativo.

El sistema electoral ecuatoriano es contradictorio en dos sentidos. Primero, en relación con sus objetivos, ya que las disposiciones sobre circunscripciones y la fórmula de asignación de escaños –entre otros– impiden alcanzarlos. Segundo, sus propias disposiciones suponen fuertes contradicciones, por ejemplo, la utilización de un sistema proporcional en circunscripciones pequeñas. Además, el sistema electoral fue sometido a una permanente inestabilidad, ya que gracias a las continuas reformas no ha habido dos elecciones seguidas con las mismas normas en los últimos años.

El tercer objetivo del sistema político se proponía eliminar los factores que habían mantenido la inestabilidad política del país, en especial el caudillismo y el populismo. A pesar de que en el balance hubo más años de estabilidad que de inestabilidad, la presencia de prácticas caudillistas y clientelares se mantuvo hasta el presente, lo que ha causado que la democracia ecuatoriana sea vulnerable y esté sujeta a los grupos de poder económico y político.

La creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik

En el 2013, se reunió en Saquisilí el IV Congreso del ECUARUNARI. En una intervención, el expresidente de la CONAIE Luis Macas expresó sobre la MUPP y sus 18 años de creación.

Luis Macas. El Pachakutik [MUPP] es un medio de lucha, no es un fin, así como salimos a las calles con nuestras formas de lucha propias. El Pachakutik es una forma de lucha institucional dentro del Estado, dentro de la estructura, pero para cambiar esa estructura, para cambiar el sistema económico y político. ¿Eso se ha hecho o no? Hay que hacer una seria evaluación. ¿Por qué no hemos logrado el 5 % de la votación nacional?⁴ Hay que ver con objetividad qué es lo que está pasando dentro de nuestro movimiento. ¿Es necesario que siga o no el Pachakutik? Yo creo que en la medida en que se cumplen los objetivos, ¡claro que tiene que seguir! ¿Estamos dando o no esa lucha institucional? ¿Se está dando o no la transformación de nuestra sociedad? (observación participante, 20 de abril de 2013).

Cito el testimonio de este dirigente porque, luego de más de 20 años de presencia del MUPP en el espectro electoral ecuatoriano, la creación y permanencia de este movimiento como parte de la CONAIE sigue siendo un motivo de discusión. Antes de la creación del MUPP, existían varios obstáculos que impedían la participación electoral de las nacionalidades y pueblos indígenas en Ecuador. Un primer impedimento era la escasa calidad de la representación política y la fragmentación de los partidos tradicionales. La población votante y los nuevos movimientos sociales aparecían desconectados de las instituciones y de los partidos, pues ninguno había sido capaz de resolver las desigualdades económicas y políticas de la sociedad y las exclusiones étnico-culturales surgidas dentro de cada Estado, especialmente en la región andina.⁵

Esta crisis de representación política ha ido acompañada de una crisis aguda caracterizada por la hiperinflación, la dolarización, el desempleo y el subempleo, el pago de la deuda externa, la privatización de las empresas de servicios públicos, la presencia de empresas transnacionales, las medidas de ajuste, la migración, etc. Todos estos factores llevaron a un proceso de empobrecimiento de la población. Como respuesta surgieron

⁴ Es el porcentaje mínimo exigido en cada elección por el CNE y el Código de la Democracia (ley electoral) para mantener el registro como partido o movimiento nacional.

⁵ Sobre la crisis y fragmentación del sistema de partidos en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela recomiendo consultar: Burbano de Lara (2004); Dietz y Myers (2001); Freidenberg y Alcántara (2001); Levitsky y Cameron (2001); Mainwaring y Scully (1995); Mejía (2002); Pachano (1998); Roberts (2002); Romero (1994); Rospigliosi (1995); Tanaka (1998) y Whitehead (2001).

las movilizaciones y muchas formas de desobediencia civil (Arendt 1973; Bobbio 1982; Habermas 1988; Rawls 1995).

Otro impedimento para la práctica de la democracia fue la pérdida, cada vez más acelerada, de los valores éticos y morales. Sobran evidencias de esta situación en los frecuentes escándalos de corrupción que en su mayoría quedaron impunes. Generalmente, la credibilidad de las autoridades electas ante el ciudadano común termina cuando las campañas electorales llegan a su fin. Un reclamo recurrente es que la participación ciudadana no puede reducirse al ejercicio de votar; debe exigirse el cumplimiento del mandato ofrecido en las campañas, así como la rendición de cuentas periódicas e inclusive la revocatoria de los elegidos que no cumplan con lo ofrecido.

Los elementos mencionados llevaron a un rechazo de los políticos y a la exigencia de una nueva forma de hacer política, para la cual se utilizó, inclusive, un discurso antipolítico. En este sentido, una de las primeras reivindicaciones que planteó la CONAIE fue la reforma del sistema político (CONAIE 1994). Este proceso, que se encuentra en ciernes en el país, ha tenido sus avances y retrocesos, así como sus condicionamientos.

Algunas condiciones y circunstancias permitieron la creación de un mecanismo electoral favorable para el voto indígena. Este proceso se desarrolló durante el retorno a la democracia en 1979 y su estabilización. A pesar de la crisis de los partidos políticos y de los obstáculos que ha enfrentado durante casi 40 años, la democracia ecuatoriana ha sobrevivido.

Una primera condición fue posibilitada cuando el Congreso aprobó, en 1979, que las personas analfabetas pudieran votar. Estos, en un alto porcentaje, eran indígenas.⁶ La segunda condición se estableció en 1994, cuando el Congreso autorizó reconocer a los movimientos políticos independientes para que participaran en elecciones populares, con lo cual los partidos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política. El cambio fue incorporado en las reformas constitucionales realizadas en el año 1995. Este hecho permitió al movimiento indígena —y a

⁶ En 1980, la tasa nacional de analfabetismo era de 16,5 % (Ponce 2009), pero no se contaba con datos desagregados para los pueblos indígenas. Según el último censo de 2010 (INEC 2010), la tasa nacional de analfabetismo era 6,8 %. Para el caso de los pueblos indígenas la tasa era del 20,4 % (la tasa de hombres era del 13,7 % y la tasa de mujeres era del 26,7 %).

otros movimientos nacionales y locales— participar en las elecciones con candidatos propios.⁷ La otra cara de la moneda de esta resolución fue la proliferación y fragmentación de partidos y movimientos.

Una primera circunstancia estuvo relacionada con el plebiscito que el presidente Durán Ballén convocó en 1995 para consultar sobre la aplicación de reformas neoliberales.⁸ Fue rechazado mayoritariamente en las urnas, en gran parte debido a la campaña, en contra, que lideró la CONAIE en medio de una gran convocatoria y apoyo popular.

Otra condición importante del proceso fue la inestabilidad y debilidad del sistema político ecuatoriano. En este sentido, la propuesta de la CONAIE se presentó como alternativa al combinar las demandas antineoliberales y contrahegemónicas con las étnico-culturales, también llamadas políticas de la diferencia (Grimson y Bidaseca 2013). La CONAIE, desde su creación, en 1986, planteó la conformación de un nuevo tipo de Estado, distinto al neoliberal vigente. Esa propuesta descansó en la posibilidad de crear una institucionalidad propia (Díaz-Polanco y Sánchez 2002). Sin embargo, luego del IV Congreso de la CONAIE en el cual se aprobó el proyecto político, la causa de la movilización cambió y se convirtió en la construcción del Estado plurinacional y de una sociedad intercultural, entendida como la interrelación entre las diversas culturas de los pueblos que habitan en un mismo espacio geopolítico, basada en el respeto a las diferencias culturales y en el logro de la unidad en la diversidad (García 2001c).

En la década de 1990, un conjunto de factores confluía para que en América Latina se iniciara un importante proceso de reformas constitucionales. Por un lado, la demanda de una mayor participación y representatividad por parte de los movimientos sociales y, por otro, los esfuerzos de la élite política por potenciar la legitimidad y la gobernabilidad de las instituciones estatales. En Ecuador, las Asambleas Nacionales Constituyentes de 1998 y de 2008 incorporaron reformas inspiradas en el derecho internacional, en las propuestas de organismos no gubernamentales de desarrollo y en otras

⁷ Medidas similares fueron aprobadas en Colombia (1991), en Venezuela (1998) y en Bolivia (2004).

⁸ Las principales propuestas fueron despolitizar la función judicial; modificar la elección de diputados; disolver el legislativo por parte del ejecutivo; permitir la privatización en áreas estratégicas del Estado.

constituciones latinoamericanas. Las reformas apuntaban al reconocimiento de nacionalidades y pueblos con la aprobación del carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano; al reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, es decir, a la vigencia del pluralismo jurídico; al reconocimiento de los 21 derechos colectivos para las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio.

Además del reconocimiento constitucional alcanzado, la CONAIE junto con las otras organizaciones indígenas nacionales lograron el derecho de ocupar espacios públicos, y ejercer cierta autonomía política y administrativa. Me refiero a cuatro instancias gubernamentales: el CODENPE creado en 1998, con rango de ministerio y adscrito a la presidencia de la República; la DINEIB creada en 1988; la Dirección Nacional de Salud Indígena reconocida en 1999; y el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI) creado en 2002. En todos estos espacios, los directivos eran nombrados de una terna presentada por las organizaciones indígenas nacionales. Además, debían cumplir el mandato asignado y rendir cuentas de su gestión. Aunque no lograron representación corporativa en el Congreso, este aprobó la creación, en 2000, de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias. Ya en 1997, se había abierto un espacio de defensa de los derechos indígenas dentro del Estado: la Defensoría de los Pueblos Indígenas (DINAPIN) como parte de la Defensoría del Pueblo.

En cuanto a los espacios de autonomía política y administrativa, en las reformas constitucionales de 1998 y de 2008 aparecieron las circunscripciones territoriales indígenas (CTI). Estas fueron concebidas como espacios geográficos que se sustentaban en la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, la práctica de sus propias costumbres, modelos organizativos y sistemas de derecho propio, y la elección de sus autoridades para autogobernarse. Sin embargo, la agitación política que ha vivido el país luego de las reformas constitucionales y la falta de acuerdo dentro de las organizaciones indígenas nacionales no ha hecho posible su creación.

Una última condición para la creación de un mecanismo electoral para las nacionalidades y pueblos indígenas derivó de la crisis que el resto de movimientos sociales sufrió a partir de 1990. El movimiento sindical entró en un proceso de atomización luego de las reformas del Código de Trabajo y de la privatización de algunas empresas del Estado.

Aunque el movimiento de mujeres logró interesantes avances en materia de derechos, igual que el ambientalista y el de derechos humanos, ninguno contó con la capacidad de movilización nacional que mostraron los indígenas. En este sentido, la propuesta de las nacionalidades y pueblos indígenas se dio en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil ecuatoriana, lo cual le permitió formular demandas, generar críticas e imaginar nuevas alternativas.

La creación del MUPP estuvo rodeada de una larga discusión sobre si era oportuno no crearlo. Luego de la relación del movimiento indígena con el PCE, a través de la creación de la FEI, en 1944 y activa hasta fines de la década de 1980, Luis Maldonado, un dirigente histórico de la CONAIE que entrevisté en 2014, me expuso esta idea ampliamente compartida por una parte del movimiento: “En más de 30 años [1950-1980] vinculados a los partidos políticos de izquierda, los pueblos indígenas no habíamos podido lograr consolidar un movimiento, un protagonismo, ni siquiera ser parte de los espacios directivos de los sindicatos, peor de los partidos políticos. Solamente servíamos de escalera para que otros llegaran al poder o a espacios de poder, incluso hablaban por nosotros, ese era el reclamo”.

La participación electoral indígena, hasta antes de 1994, era posible solamente a través de los partidos políticos legalmente reconocidos. Es así que el primer diputado indígena elegido por la provincia de Chimborazo, Manuel Naula Yupanqui, fue designado por dos años (1986-1988), en representación del partido Izquierda Democrática (socialdemócrata) en alianza con la AIECH (Guamán 2006). Igual sucedió con Mariano Curicama, quien fue elegido concejal alterno de Guamote, en 1984, por el mismo partido. Sin embargo, nunca lo dejaron intervenir. El concejal principal era mestizo y adujo que Mariano no tenía suficientes recursos económicos, lo que fue un acto de “racismo purito”, según afirmó Carlos Moreno, en 2014. Curicama fue el primer alcalde indígena de Guamote elegido en el período 1992-1996, por el partido Izquierda Democrática. Otros líderes indígenas reconocidos en sus localidades fueron José María Cabascango y Fausto Jimbo, elegidos concejal del municipio de Otavalo y consejero del consejo provincial de Imbabura, respectivamente, en el año 1988, por medio de una alianza entre el Partido Socialista y la FICI (Ortiz 2012).

Durante toda la década de 1980, la CONAIE se esforzó por desarrollar un pensamiento político propio. Incluso, una de las condiciones para que alguien pudiera ser su presidente era que no estuviese vinculado a ningún partido político. Así, cuando la organización eligió a Luis Macas presidente en 1990, se le acusó de estar vinculado al Partido Socialista o al Partido Liberación Nacional, como me relató Luis Maldonado en 2014.

La década de 1990 se inició con el primer levantamiento nacional. En abril de 1992, la marcha denominada *Allpamanda Causaimanta Jatarishun* (Por la vida y por el territorio, levantémonos) fue organizada por la OPIP y se dirigió a Quito desde Puyo en la Amazonía. Esta reclamaba la delimitación y legalización de los territorios indígenas. Como en 1992 se conmemoraron los 500 años del descubrimiento o 500 años de resistencia, según los pueblos indígenas, esto trajo consigo la visibilidad de las reivindicaciones indígenas en los ámbitos nacional y regional.

Todos estos esfuerzos desembocaron en el IV Congreso de la CONAIE. Sobre este Congreso, un dirigente reflexionaba:

Desde la Amazonía se planteaba con fuerza acelerar el proceso de participación electoral a nivel nacional con candidatos propios y constituir el movimiento político Pachakutik. Desde la Sierra se planteaba la necesidad de mayor debate y discusión a nivel de nuestras organizaciones, por lo tanto, la no participación a nivel nacional con candidatos propios, más bien fortalecer la participación local con el principio de la construcción del Estado plurinacional, de la misma forma fortalecer las alianzas con otros sectores sociales afines al proyecto político del movimiento indígena (Cabascango 2002).

La pugna entre las organizaciones regionales de la Amazonía y de la Sierra va a marcar las discusiones sobre la creación del MUPP. Ambas venían de trayectorias e historias diversas; la primera con una tendencia de reivindicaciones étnicas y culturales. La segunda más involucrada con reivindicaciones clasistas e históricas. Lo que los unió desde el inicio fue su adscripción a la izquierda ecuatoriana, situación que no ha cambiado hasta la actualidad. Otro rasgo distintivo ha sido la decisión de no formar un movimiento político solamente indígena y para indígenas, es decir, un partido étnico (Van Cott 2005; Martí i Puig 2008). Es importante recordar

que las nacionalidades y pueblos indígenas no constituyen una mayoría demográfica y electoral en el país,⁹ por lo tanto requieren de alianzas con otros sectores sociales para acceder a los poderes locales y nacionales.

En la formación del MUPP también incidieron los movimientos sociales identificados con la izquierda (Mijeski y Beck 2001). Acerca de este hecho, Luis Maldonado me explicó en 2014: “Desde 1994, la CONAIE hizo una alianza con la Coordinadora de Movimientos Sociales,¹⁰ [conformada por] diferentes grupos que no eran indígenas. Los que más presionaron fueron estos movimientos porque veían posibilidades reales de captar el poder con el prestigio que tenía la CONAIE. Para ese tiempo se hizo una encuesta nacional sobre las instituciones de mayor prestigio. La primera era las Fuerzas Armadas y luego la CONAIE. Esos movimientos empezaron a plantear el tema de la participación electoral”.

Esta primera alianza tuvo una vida corta, hasta el año 2001, aunque eso no impidió establecer otros acuerdos. Este hecho hizo que, con la creación del MUPP, la CONAIE enfrentase un cambio cualitativo: pasar de las reivindicaciones de las nacionalidades y pueblos a asumir las reivindicaciones de los demás sectores sociales del país, es decir, se constituyó en un actor político nacional.

Otro hecho significativo en la formación del MUPP fue cómo y por quién debía estar constituido, es decir, el problema de la representación. Para su resolución, se han enfrentado dos visiones: la de las organizaciones indígenas (horizontal y comunitaria), cuyo fundamento es la organización de base, y la de los movimientos sociales (vertical e individual), que descansa en cada persona afiliada. La confrontación influye en la toma de decisiones políticas. En las organizaciones indígenas las decisiones se someten al colectivo y, por lo tanto, resultan más demoradas y consensuadas. En los movimientos sociales y partidos, esta acción está circunscrita a la jerarquía interna y, por consiguiente, es más rápida y oportuna.

⁹ Según el censo de población de 2010, las nacionalidades y pueblos indígenas representaban el 7,1 % de la población nacional, alrededor de 1 018 176 habitantes (INEC 2010).

¹⁰ Agrupaba a más de 80 organizaciones nacionales, 250 provinciales y 3000 organizaciones locales y sectoriales que representaban a gran parte del pueblo ecuatoriano organizado: afiliados al Seguro Social Campesino, organizaciones barriales, de derechos humanos, ambientalistas, de mujeres, trabajadores y trabajadoras del sector público, comerciantes minoristas, colegios de profesionales, pequeños empresarios, artesanos, maestros y maestras, artistas, asociaciones de jóvenes y comunidades eclesiales de base.

Cuando el MUPP nació se preguntó si contaba con una propuesta política-ideológica propia. La respuesta de algunos dirigentes históricos del movimiento fue que existían dos planteamientos principales: el alineamiento a la izquierda y la necesidad de una reforma política que permitiera construir un Estado plurinacional e intercultural. Los movimientos sociales eran tantos que cada uno tenía su propia propuesta. La gran debilidad de ambos conjuntos de actores era no contar con una propuesta económica, de organización para la producción; a lo sumo se planteaba la vigencia de una economía comunitaria. Tampoco diseñaron una estrategia para una eventual toma del poder político. La estrategia era más bien, paulatinamente, ganar espacios que permitieran el reconocimiento de los derechos colectivos por parte del Estado ecuatoriano.

Un testimonio elocuente sobre esta situación lo brindó Luis Maldonado al referirse a una reunión que sostuvo con algunos dirigentes indígenas el expresidente de la República Osvaldo Hurtado y presidente de la Asamblea Constituyente 1997-1998.

Luis Maldonado. En una ocasión, Luis Macas, José María Cabascango y yo nos reunimos con Osvaldo Hurtado. Por ejemplo, nosotros teníamos una propuesta con respecto a la reforma política, que era bajar el nivel del presidencialismo a una forma más mixta, parlamentarismo y presidencialismo. Ese tema lo discutimos con él. Nos dijo: “Miren discutamos la integralidad del asunto, porque debemos llegar a un acuerdo. Yo supongo que ustedes están aquí conversando conmigo, porque ustedes en algún momento están aspirando a ser gobierno. Entonces tienen que pensar, igual como yo estoy pensando, cuál será la propuesta idónea para lograr una institucionalidad política. Entonces, respóndanme, yo veo que me están planteando cosas que son contradictorias. ¿Ustedes quieren en algún momento ser gobierno o no?”. Nadie respondía, porque en realidad, no teníamos esa idea.

La ausencia de una propuesta política-ideológica integral y de un programa de gobierno constituyó una carga muy pesada para el MUPP; al punto de que, en el año 2000, se planteó la necesidad de formularla. Esta tarea se llevó a cabo en diferentes talleres coordinados por algunos intelectuales militantes de movimientos sociales afiliados al MUPP.

Otra debilidad del MUPP, al momento de su surgimiento, fue la falta de un espacio dedicado a la formación política-ideológica de sus militantes. La CONAIE, en la década de 1990, llegó a un punto elevado de protagonismo político, con un equipo que durante diez años había debatido, discutido y participado en el proceso. De pronto, sus cuadros formaron parte de las entidades públicas vinculadas con los asuntos indígenas y de los gobiernos locales elegidos, lo que produjo escasez de cuadros. Como describió Luis Maldonado sobre esta situación: “Fue una ruptura fuerte, allí nos abocamos toditos al tema del Estado y nos descuidamos totalmente del proceso político organizativo, de la relación con las organizaciones de base”.

Resultados electorales nacionales y locales del MUPP

En el caso ecuatoriano existen circunscripciones electorales donde la densidad indígena de votantes es mayoritaria o constituye una minoría significativa. Según Van Cott (2005), el 42,9 % de las circunscripciones electorales tiene esta característica, pues de las 24 provincias del Ecuador, tres tienen mayoría indígena y seis una minoría significativa. Este hecho fue aprovechado por el movimiento para lanzar una nueva estrategia política, de mediano y largo plazo, en el IV Congreso de la CONAIE: tomar los gobiernos locales por la vía democrática y electoral en las zonas donde eran mayoría o minoría significativa, para aspirar a la toma del gobierno nacional posteriormente.

Otro factor institucional que favoreció esta decisión por parte del movimiento indígena fue la descentralización. Iniciada en el país en 1983, permitió que los municipios se fortalecieran y se convirtieran en escenarios de enfrentamiento político menos exigentes que las elecciones nacionales para aquellos movimientos como el MUPP que se estrenaban en las lides electorales y que, además, contaban con organizaciones consolidadas y fuertes en ese nivel. El proceso de descentralización proporcionó un marco estructural idóneo para el ejercicio de uno de los pilares principales sobre los que se asienta el movimiento indígena: la construcción de las autonomías regionales y locales.

Tabla 3.1. Participación del MUPP en procesos electorales (1996-2019)

Año	Cargos a elegir o proceso electoral
1996	Presidencia de la República, Congreso y gobiernos locales
1997	Asambleístas
1998	Presidencia de la República y Congreso
2000	Gobiernos locales
2002	Presidencia de la República y Congreso
2004	Gobiernos locales
2006	Presidencia de la República y Congreso
2007	Consulta popular para convocar a la Asamblea Constituyente
	Asambleístas para la Asamblea Constituyente
2008	Consulta popular para aprobar la Constitución
2009	Presidencia, asambleístas y gobiernos locales
2011	Consulta popular para la reforma de la justicia
2013	Presidencia y asambleístas
2014	Gobiernos locales
2017	Presidencia y asambleístas
2019	Gobiernos locales

El MUPP ha participado en 16 procesos electorales desde 1996 al 2019 (tabla 3.1). En cuanto a las elecciones presidenciales, el movimiento ha participado en ocho comicios, seis en alianza con otros movimientos y partidos (tabla 3.2),¹¹ uno con candidato indígena y en otro sin candidato. En las elecciones para las dos Asambleas Constituyentes y el poder legislativo, el MUPP participó en nueve procesos (tabla 3.3).

¹¹ En siete de las ocho participaciones las candidaturas no fueron indígenas.

Tabla 3.2. Participación del MUPP en las elecciones presidenciales (1996-2017)

Año de elección	% de votación	Lugar
1996 primera vuelta	17,35	Tercero
1998 primera vuelta	14,74	Cuarto
2002 primera vuelta	20,64	Primero
2002 segunda vuelta	54,79	Primero
2006 primera vuelta	2,19	Sexto
2009 primera vuelta	-	Sin candidato
2013 primera vuelta	3,26	Sexto
2017 primera vuelta	6,71	Cuarto

Fuente: CNE (2002b).

Tabla 3.3. Participación del MUPP en las elecciones de legisladores y asambleístas

Elección legislativa/ Asamblea	Cantidad de legisladores/ asambleístas obtenidos	Total legisladores/ asambleístas electos	% de representación
1996	7	77	9,09
1997 Asamblea	8	70	14,42
1998	9	121	7,43
2002	11	100	11,00
2006	7	101	6,93
2007 Asamblea	5	130	3,84
2009	4	124	3,22
2013	5	137	3,64
2017	4	137	2,91

Fuente: CNE (2017).

En cuanto a los resultados en las elecciones de gobiernos locales provinciales y municipales, en los comicios de 1996, el MUPP obtuvo alrededor de 76 cargos de elección públicos en diversas nominaciones (Mijeski y Beck 2001). Entre estas 11 alcaldías de 214 en disputa (5,14 %). Ningún prefecto, concejal o consejero del MUPP fue electo.

En el año 2000, las candidaturas indígenas obtuvieron cinco de las 22 prefecturas provinciales (22,72 %); 21 de las 215 alcaldías (9,76 %); 11 de los 89 consejeros (12 %) y 84 de los 880 concejales elegidos (9,5 %). Estos resultados significaron que el MUPP lograra alrededor del 5,1 % de la votación nacional, porcentaje que lo convirtió en la quinta fuerza electoral del país para entonces.

En las elecciones de 2004, se debe tener en cuenta el desgaste político que sufrió el MUPP debido a la alianza con el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez durante los primeros meses de 2003. Este movimiento ganó cinco de las 22 prefecturas provinciales (18,18 %); 27 de las 219 alcaldías (12,32 %); 14 de los 91 consejeros (15,38 %) y 118 de los 893 concejales (13,2 %). Ese año, el MUPP logró alrededor del 7,7 % de la votación nacional, porcentaje que lo mantuvo como la quinta fuerza electoral del país.

En el año 2009, con AP y Correa en el poder, los resultados electorales a nivel local no mostraron cambios sustanciales. El MUPP logró cinco de las 23 prefecturas (21,73 %); 25 de las 221 alcaldías (11,31 %) y 120 concejales municipales de 1581 (7,59 %).¹² El MUPP mantuvo el quinto lugar en las preferencias electorales nacionales.

En las elecciones de 2014, el MUPP logró cinco prefecturas de 23 (21,73 %); 29 alcaldías de 221 (13,12 %); 133 concejales municipales de 1581 (8,41 %). En las elecciones de 2019, el movimiento obtuvo cinco prefecturas de 23 (21,73 %) y 20 alcaldías de 221 (9,04 %).

En la consulta popular de 2007 se preguntó al electorado si se debía convocar o no a la Asamblea Constituyente; en las nueve provincias con población indígena mayoritaria o donde esta es minoría significativa ganó el sí. Solamente en cuatro la votación del sí fue inferior al porcentaje nacional. En la consulta popular de 2008, en cambio, se preguntó sobre la aprobación o no de la nueva Constitución y solo en una de estas provincias ganó el no, mientras que en las restantes el sí. En cinco de nueve la votación del sí fue inferior al porcentaje nacional.

En la consulta popular de 2011, se hicieron diez preguntas (nueve a nivel nacional y una a nivel cantonal). A diferencia de las consultas de 2007 y 2008, los resultados en las nueve provincias, fueron mayoritariamente a favor del no. A pesar de que en los resultados nacionales triunfo el sí, la respuesta indígena a las nueve preguntas fue por el no (tabla 3.4 y tabla 3.5).

¹² La figura del consejero provincial fue derogada en la Constitución de 2008.

Tabla 3.4. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas (preguntas 1-5)

Provincias	Pregunta									
	1/Sí (%)	1/No (%)	2/Sí (%)	2/No (%)	3/Sí (%)	3/No (%)	4/Sí (%)	4/No (%)	5/Sí (%)	5/No (%)
Nacional	50,46	38,87	48,27	40,83	47,18	41,88	46,15	42,55	46,66	41,95
Napo	37,18	54,74	34,91	56,35	34,35	57,36	33,39	57,57	33,57	57,31
Morona Santiago	30,53	60,97	29,16	61,51	28,33	62,64	27,34	63,20	27,64	62,75
Chimborazo	39,12	46,23	37,24	47,89	36,47	48,85	35,36	49,48	38,52	48,68
Pastaza	37,15	58,87	39,91	55,61	34,20	56,54	33,11	57,19	33,50	56,59
Orellana	40,68	48,18	38,70	50,51	38,23	51,15	37,74	51,05	37,98	50,60
Imbabura	50,49	38,43	48,38	40,19	47,63	41,00	46,01	42,15	46,72	41,41
Cotopaxi	36,68	49,99	34,66	51,74	34,31	52,10	33,10	53,00	33,64	52,44
Bolívar	31,74	52,58	30,22	53,95	29,62	54,75	28,81	54,91	29,19	54,29
Cañar	45,68	42,39	43,52	44,23	42,92	44,86	41,92	45,46	42,58	44,72

Fuente: CNE (2011).

Tabla 3.5. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas (preguntas 6-10)

Provincias	Pregunta							
	6/Sí (%)	6/No (%)	7/Sí (%)	7/No (%)	9/Sí (%)	9/No (%)	10/Sí (%)	10/No (%)
Nacional	46,59	40,61	45,76	41,68	44,96	42,04	48,02	39,24
Napo	34,18	55,12	34,78	54,27	32,56	56,36	35,89	53,24
Morona Santiago	27,81	61,53	28,47	60,54	27,08	61,88	28,18	60,53
Chimborazo	35,23	47,14	35,25	47,21	33,61	48,54	35,61	46,64
Pastaza	34,02	54,96	34,76	54,01	32,58	55,98	34,26	54,42
Orellana	37,74	49,13	39,06	47,93	36,53	49,92	39,29	47,38
Imbabura	47,38	39,73	47,32	39,98	45,32	41,51	48,27	38,90
Cotopaxi	34,10	50,40	34,88	49,44	32,41	51,79	34,98	49,34
Bolívar	28,70	52,77	29,61	51,83	27,41	53,76	28,73	52,53
Cañar	42,38	43,52	43,09	42,09	40,86	44,74	41,94	43,80

Fuente: CNE (2011).

Nota: No se incluyó la pregunta 8 porque aludía a temas del nivel cantonal.

A partir de estos resultados, se observan algunos comportamientos en la participación electoral del MUPP. Resulta difícil trazar un límite entre su identidad como movimiento social y su definición como movimiento político o partido. También surge la pregunta de hasta qué punto depende del electorado indígena, o de sumar a su caudal electoral los votos de integrantes no indígenas de otros movimientos. Aunque sus dirigentes rechazan la denominación de partido para dejar claro su malestar con el sistema político vigente en el país, la organización cumple determinadas funciones que son atribuibles a este tipo de organizaciones.¹³ Lo que sí es cierto es que la estructura de la CONAIE (el movimiento social) ha servido para el funcionamiento del movimiento político (MUPP), sobre todo en lo concerniente a la relación cercana entre bases y líderes, la presencia de mecanismos colectivos para tomar decisiones y la vigencia de una estructura poco burocratizada.

A pesar de que el movimiento representa intereses y demandas de sectores diversos, además de los pueblos indígenas, no ha logrado integrar una propuesta interclasista y de alcance nacional, como lo demuestran sus triunfos en circunscripciones electorales de concentración indígena y su ausencia total en otras zonas electorales importantes, como las cinco provincias de la Costa ecuatoriana. El MUPP representa en promedio al 5 % del electorado nacional, un porcentaje que lo ubica entre la quinta y sexta fuerza política nacional. En cambio, es la primera fuerza política en tres provincias de la Amazonía (Orellana, Morona Santiago y Zamora) y en dos de la Sierra (Cotopaxi y Chimborazo).

A diferencia de otros movimientos indígenas de la región, la CONAIE ha logrado participar en diversas instancias locales, regionales y nacionales de poder. Sin embargo, la acción más perdurable ha sido la que ejercieron los gobiernos locales (García y Tibán 2008). El movimiento también tiene el mérito de haber incorporado a la agenda política ecuatoriana algunos temas que el país requiere discutir para poder generar políticas de Estado, por ejemplo, la diversidad cultural y étnica, la plurinacionalidad, las autonomías, la interculturalidad, el pluralismo jurídico y las nuevas formas de participación y representación política.

¹³ Van Cott (2007) los llama “partidos de movimientos”. Desde el punto de vista de las ciencias políticas, la denominación de movimiento o partido político es semántica, ya que al participar en los procesos electorales se los identifica como partidos. Sin embargo, desde el punto de vista de los movimientos, es preferible esta denominación a la de partido.

La dimensión de género y la participación electoral

Según una publicación del Fondo de Desarrollo Agrícola (FIDA 1989) sobre el Informe de la Misión Especial de Programación a la República de Ecuador, realizado a fines de la década de 1980, menos del 10 % de quienes integraban las comunas indígenas de la Sierra ecuatoriana eran mujeres,¹⁴ la mayor parte de ellas jefas de hogar, madres y solteras. Al final de la década de 1990, Deere y León (2000, 309) calculaban que menos del 1 % de las autoridades elegidas en dichas comunidades eran mujeres. Constataron también el aumento de la participación de las mujeres indígenas en organizaciones de solo mujeres, mientras que en las instancias de gobierno y poder indígenas seguían estando ausentes.

En 1996, fue creado el Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador (CONMIE).¹⁵ Su congreso constitutivo reunió alrededor de 50 organizaciones y tuvo entre sus objetivos elevar la autoestima de las socias, para que tuvieran voz propia “con dignidad, como personas, para que no sean objetos” (Deere y León 2000, 313). En su creación estuvieron mujeres de la FEINE, la CONAIE y la FENOCIN lideradas por Teresa Simbaña, Nina Pacari, Blanca Chancoso, Vicenta Chuma y Rosa Bacancela (Picq 2013, 87). El surgimiento de esta organización, que contó con 1500 mujeres de ocho provincias, no tuvo el apoyo de los dirigentes hombres de las organizaciones, incluso debió enfrentar acciones de oposición como las amenazas de expulsión y las acusaciones de división interna en contra de sus asociadas.¹⁶

Este hecho enfrentó a la CONAIE y al MUPP, organizaciones que enfatizaban lo étnico, con la CONMIE, la cual priorizaba al género. Además, este consejo denunció que las prácticas de discriminación, machismo y violencia de los indígenas hacia las indígenas habían quedado generalmente en la impunidad en nombre de la “cohesión étnica”. En este sentido, retomo la propuesta de Manuela Picq (2013, 88-90) cuando

¹⁴ La comuna era la forma jurídica de representación de las comunidades indígenas, según la Ley de Comunas y Comunidades Indígenas de 1937. Era una figura asociada al acceso a la tierra y al gobierno local.

¹⁵ Esta organización desapareció luego de la muerte prematura de su presidenta y una de las fundadoras, Teresa Simbaña, en 2009.

¹⁶ Teresa Simbaña, en conversación con Georgina Méndez el 23 de junio de 2003. Esta entrevista se dio en el marco de un proyecto comparativo entre el movimiento indígena y el movimiento de mujeres en el Ecuador, dirigido por Gioconda Herrera y Fernando García. Sus resultados aún no han sido publicados.

explica la invisibilidad de las mujeres y las desigualdades de género en el movimiento indígena ecuatoriano moderno. La autora la atribuye a tres factores. Primero, el proceso de ciudadanización de los pueblos indígenas (acceso a la tierra, derechos colectivos, educación bilingüe, etc.) ha estado integrado a la sociedad mestiza que es mucho más susceptible de institucionalizar las desigualdades de género propias del Estado nacional. Segundo, ha pesado la influencia de la Iglesia católica en el proceso de institucionalización del movimiento indígena, en especial el énfasis en mantener cierta división del trabajo entre hombres y mujeres, que reduce a estas al ámbito de la esfera privada.

También ha gravitado la existencia del sistema político patriarcal ecuatoriano como bastión del poder masculino, a cuyas reglas de juego el movimiento indígena se adaptó sin ninguna crítica. Luego de la creación del CONMIE, la organización ECUARUNARI creó, como parte de su estructura organizativa, una comisión de la mujer y de la familia. La CONAIE lanzó un primer programa con enfoque de género en 1997 y, en el año 2010, presentó el borrador de una agenda nacional para las mujeres indígenas (Picq 2013, 87). El hecho más representativo de esta organización fue la creación de la Escuela de Formación de Mujeres Líderes Dolores Cacuango del ECUARUNARI en el año 1997. Su objetivo era la formación política de las mujeres que tenían limitaciones para participar en los espacios de decisión y poder (Figuroa 2010). Esta escuela ofreció un programa de formación que duró tres años y tuvo los siguientes ejes programáticos: desarrollo y autogestión, política y organización, e identidad y cultura.

De lo que se refiere a la participación política de las mujeres, en el año 1997 se aprobó la ley de cuotas que, con sus diferentes reformas, logró que la cuota paritaria esté vigente a partir del año 2007. Para mirar su verdadero impacto en el desempeño del MUPP, es necesario desagregar por género los resultados de los procesos electorales entre 1996 y 2019. En este período, el movimiento obtuvo 211 cargos de representación, de los cuales solamente 22 (10,42 %) estuvieron ocupados por mujeres. Este porcentaje dista mucho del 37,95 % de mujeres asambleístas elegidas durante el mismo período. Los cargos para los que fueron elegidas las candidatas del MUPP se distribuyen en 12 de 61 legisladores y asambleístas (tabla 3.6); 3 de 25 prefecturas provinciales (tabla 3.7) y 7 de 125 alcaldías (tabla 3.8).

Tabla 3.6. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de legisladores y asambleístas

Año de la elección	Legislaturas obtenidas por el MUPP	Mujeres electas	Hombres electos	Representación del MUPP en legislaturas (%)
1996	7	0	7	9,09
1997 Asamblea	8	1	7	11,42
1998	9	2	7	7,50
2002	11	1	10	11,00
2006	7	2	5	6,93
2007 Asamblea	5	0	5	3,84
2009	5	3	2	4,03
2013	5	2	3	3,64
2017	4	1	3	2,91
Total	61	12	49	6,12

Fuente: CNE (2017).

Tabla 3.7. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de prefectos provinciales

Año de la elección	Prefecturas obtenidas por el MUPP	Mujeres electas	Hombres electos	Representación del MUPP en prefecturas provinciales (%)
1996	0	0	0	0
2000	5	0	5	22,72
2004	5	1	4	22,72
2009	5	1	4	21,73
2014	5	1	4	21,73
2019	5	0	5	21,73
Total	25	3	22	18,51

Fuente: CNE (2002c).

Tabla 3.8. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de alcaldes

Año de elección	Alcaldías obtenidas por el MUPP	Mujeres electas	Hombres electos	Representación del MUPP en alcaldías (%)
1996	11	0	11	5,14
2000	21	0	21	9,76
2004	19	2	17	8,67
2009	25	3	22	11,31
2014	29	2	27	13,12
2019	20	0	20	9,04
Total	125	7	118	9,50

Fuente: CNE (2002a).

Tabla 3.9. Participación de concejalas municipales y consejeras provinciales

Año de la elección	Concejales municipales electas	Concejaldas municipales a elegir	Consejeras provinciales electas	Consejos provinciales a elegir
1988	69	1076	0	151
1996	67	817	5	79
2000	266	887	16	89
2002	148	677	11	67

Fuente: Figueroa (2010, 416).

En elecciones de cargos de menor jerarquía como concejalas municipales y consejeras provinciales (tabla 3.9), durante el período 1988-2002, los porcentajes de participación de las mujeres subieron ligeramente, aunque tampoco se acercaron a la paridad de participación entre hombres y mujeres.

Las elecciones de cabildos comunitarios en las comunidades indígenas también han producido datos relevantes que deben ser considerados, ya que pertenecen al ámbito de las bases políticas y sociales de las organizaciones. En un trabajo sobre algunos cabildos kichwa pertenecientes a la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi (UNORCAC), en la provincia de Imbabura, al norte de Ecuador

(Moreno 2014, 125), se constató que ellas solamente lograron superar el 50 % de participación en los cargos de tesorera y secretaria, es decir, en las funciones de menor jerarquía y asociadas –según los hombres indígenas– con el rol de las mujeres.

En cuanto a la dimensión de género dentro de la CONAIE y del MUPP, los resultados electorales y las dinámicas políticas de las organizaciones permiten hacer algunas afirmaciones. Primero, las indígenas han vivido procesos de politización y liderazgo en sus organizaciones comunitarias, lo que las ha llevado a participar como candidatas a puestos de elección popular desde que surgió el MUPP. Esta situación está mediada por formas particulares de discriminación de género, por ejemplo, los grandes sacrificios personales que se reflejan en sus historias de vida, en las que equilibran el cuidado del núcleo familiar y las nuevas responsabilidades organizativas o administrativas. Esto puede llegar, inclusive, a ser causa de maltratos o violencia por parte de sus parejas hombres.¹⁷

Una segunda afirmación se refiere al posicionamiento político que caracteriza a las indígenas, ya que luchan por la consolidación de una autonomía doble, la de sus pueblos y la personal (Figuroa 2010, 400). De esta manera, se relaciona la lucha del movimiento indígena que pugna por la inclusión económica, política y cultural, con una participación política que esté libre de toda clase de violencia y discriminación ejercida por los hombres indígenas. El surgimiento de la CONMIE y la creación de la Escuela de Formación de Mujeres Líderes Dolores Cacuango del ECUARUNARI es un ejemplo de que estas dos reivindicaciones son legítimas y pretenden la equidad.

Una tercera afirmación es que las indígenas que participaron en procesos electorales con el MUPP fueron elegidas, en su mayoría, en los espacios de gobiernos locales y regionales, mientras que la representación nacional es insignificante. La ley de cuotas vigente desde 1997 ha beneficiado la participación política de las mujeres indígenas, aunque de manera insuficiente. Tal como lo sostiene Picq (2013), el MUPP no ha mantenido una actitud crítica con respecto al sistema político

¹⁷ Blanca Chancoso, en conversación con Fernando García y Georgina Méndez el 25 de julio de 2003. Esta entrevista se dio en el marco de un proyecto comparativo entre el movimiento indígena y el movimiento de mujeres en el Ecuador, dirigido por Gioconda Herrera y Fernando García. Sus resultados aún no han sido publicados.

patriarcal ecuatoriano, en el cual el poder masculino impone las reglas, lo que le ha llevado a adaptarse sin ningún tipo de cuestionamiento. Las indígenas, al igual que las mujeres ecuatorianas en general, han debido competir de forma desigual con los hombres en la selección y ubicación de candidatos en las listas electorales, así como enfrentar la verticalidad de las estructuras organizativas partidistas que acaparan los varones.

En resumen, las indígenas enfrentan discriminación dentro de sus organizaciones comunitarias, locales, regionales y nacionales. Aunque estas representan diversos niveles de participación, en la CONAIE y el MUPP, ambos mantienen aún una estructura organizativa vertical, lo que impide el ascenso de las mujeres a posiciones de representación. Su invisibilidad y falta de reconocimiento es generalizada, a pesar de que han contribuido y participado activamente en el desarrollo de los diferentes procesos de lucha.

Efectos de la participación electoral del MUPP en la CONAIE

La pugna entre el movimiento político y el movimiento social (“el efecto Pachakutik”) se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y toma de decisiones, en las cuales uno de estos ha dejado al otro fuera de juego. El movimiento político se encuentra condicionado por el sistema de partidos que controla las estructuras oligárquicas del poder en Ecuador; el movimiento social está obligado al cumplimiento de su proyecto político e histórico. Por ejemplo, estas divergencias se volvieron dramáticas al momento de decidir sobre la alianza electoral que le dio el triunfo al coronel Lucio Gutiérrez en 2002. Mientras el primero era seducido por el acceso al poder, el segundo pugnaba por mantener su estrategia de movilización y resistencia sin contar con la aprobación de sus bases para legitimar la alianza.

La polémica se agudizó cuando el movimiento social decidió crear el MUPP como mecanismo electoral, con el fin de luchar desde dentro del Estado neoliberal y lograr su propio espacio de poder. Esta estrategia, una vez transcurridos más de 25 años de que se puso en práctica, es

vista de diversas maneras entre los mismos actores del movimiento. Por ejemplo, Luis Maldonado, a quien entrevisté en 2005, ilustró las tensiones implícitas en el “efecto Pachakutik”: “Nosotros nos preparamos para ser un movimiento contestatario que lucha por el reconocimiento de sus derechos, pero no nos preparamos para gobernar. Nosotros hemos tenido en dos ocasiones el poder en nuestras manos (por golpe de Estado y mediante las elecciones) pero no hemos durado más de seis meses en esos espacios. Yo diría que uno de los grandes errores que hemos cometido fue el habernos preocupado única y exclusivamente del tema político, de las acciones relacionadas con el acceso al poder local o nacional, más no en la construcción de un poder que sea una alternativa al orden establecido”.

Parecería que la participación de los cuadros indígenas en cargos de representación pública se convirtió en la prioridad coyuntural del movimiento social y, así, descuidó dos estrategias claves: la propuesta política de la construcción del Estado plurinacional e intercultural y la relación con las organizaciones de base. Sobre esta disyuntiva, Luis Macas –entrevistado en 2005– opinaba: “Entre las últimas resoluciones de la CONAIE está que el movimiento indígena no participe en ninguna de las instituciones públicas. Creo que una de las causas de que el movimiento indígena haya sufrido un desgaste fue la participación en las elecciones presidenciales de 2002. De tal modo que nosotros decimos que es necesario volver a lo nuestro, para que desde ahí podamos tomar fuerzas y retomar el vigor para no dispersarnos en las funciones públicas. Hemos tenido más éxito cuando estuvimos fuera de la institucionalidad; cuando estuvimos dentro logramos muy poco”.

Este testimonio muestra el fracaso de participar políticamente a través de los mecanismos institucionales, sobre todo en los poderes ejecutivo, legislativo y los gobiernos locales. A su vez, afirma una necesidad de recuperar la relación con las bases del movimiento y saber medir la efectividad de la fuerza sociopolítica.

Sin embargo, la solución final para el futuro del movimiento no parece estar en ninguno de los dos extremos, ni en resistir como un movimiento social que utiliza la protesta y la movilización, un mecanismo no institucional, ni en incidir como movimiento político en el marco de la institucionalidad

estatal. Al respecto, Luis Macas ofreció una visión complementaria: “Creo que hay que combinar el camino de las protestas y movilizaciones con el de la participación en las instancias de poder nacional y local. No hay que abandonar lo uno y priorizar lo otro. Las dos estrategias son absolutamente necesarias para que el movimiento indígena pueda conseguir su mayor reivindicación: la construcción de un Estado plurinacional e intercultural”.

Este dirigente histórico de la CONAIE, en el Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI) de abril de 1999, expuso con claridad las tendencias existentes dentro de la organización sobre la participación electoral canalizada por el MUPP. Tendencias que han permanecido a través del tiempo y que se manifiestan hasta la actualidad.

Una mayoría que pensamos que la moral y la ética en el accionar político es un imperativo de los tiempos. Que la mayor riqueza son los principios que guían nuestra opción política en el concierto nacional; que el factor de cohesión más importante es el nivel socio-organizativo de nuestros pueblos, capaces de demostrar a la sociedad que siendo como somos poco menos de la mitad de la población ecuatoriana, en demostraciones de unidad podemos hacer sentir nuestra presencia militante, inclusive para cuestionar la institucionalidad si fuera el caso.

Una segunda posición refleja al sector de los pragmáticos de la política y su accionar dispuestos a jugar el papel que fuese necesario en función de alcanzar prebendas, acomodados, canonjías o favores personales o de grupo, llegando inclusive a vulnerar principios atentatorios de los derechos fundamentales de las personas, pilar de nuestras acciones y filosofía de vida.

Finalmente, un tercer grupo de oportunistas y acomodaticios presuntos a encumbrarse en cualquier posición, sin escrúpulos, sin averiguaciones, sin respaldo social alguno, sin delegación comunitaria, en definitiva, personas de mentalidad vivaz, capaces de cumplir el rol que fuese en tanto y en cuanto esté de por medio su interés: poder, dinero, puestos, viajes, etc. (Macas 1999).

En medio de estas tensiones, la participación del MUPP ha tenido efectos positivos y negativos en el proceso de democratización del país. Contrariamente a lo que afirma cierta literatura sobre partidos políticos (Bartolini y Mair 1990; Freidenberg 2004; Huntington [1972] 1997; Lipset y Rokkan 1967; Máiz 2004; McAdam, McCarthy y Zald 2001;

Sánchez y Freidenberg 1998), la presencia de organizaciones políticas étnicas no ha exacerbado el conflicto interétnico en la nación. Más bien el movimiento indígena ha privilegiado un discurso nacionalista. Por una parte, porque su viabilidad electoral depende, en gran medida, de sumar a los votantes no indígenas; por otra, porque una posición separatista no tendría futuro político en la actualidad.

Un segundo efecto positivo es que la incorporación de sectores sociales tradicionalmente excluidos de las instituciones democráticas –en especial en países con población indígena y afrodescendiente mayoritaria– permitió que esas instituciones recuperaran legitimidad y representatividad. El tercer efecto se refiere a los fuertes vínculos que los movimientos políticos indígenas mantienen con la sociedad civil a través de los movimientos sociales y de las organizaciones en las que surgieron. Una nueva forma de representación estaría en consolidación, la cual se basaría en el ejercicio de un mandato colectivo que demanda la rendición de cuentas periódica y la posibilidad de revocatoria en caso de incumplimiento.

Otro efecto importante fue que la agenda de los movimientos políticos indígenas introdujo nuevos temas en el discurso político nacional, lo que obligó no solamente a debatirlos, sino que forzó al resto de partidos a incorporarlos en sus agendas. Me refiero, por ejemplo, al reconocimiento y respeto a la diversidad cultural, y al debate sobre la discriminación racial, de género, orientación sexual, generación, discapacidad, así como a discutir sobre las autonomías regionales y locales.

Otro efecto positivo fue la introducción de una forma propia de hacer política basada en la lucha contra la corrupción y los pactos políticos fantasmas, junto con el compromiso de denunciarlos y sancionarlos cuando esto sucediera. De alguna manera, constituye una forma de actuar más democratizadora, pero también corporativa y excluyente (Freidenberg y Pachano 2016). Otras características de esta nueva forma de hacer política son la defensa sistemática de la soberanía en sus diversas aplicaciones (territorial, alimentaria, recursos naturales, conocimientos, etc.) y la existencia de estructuras más democráticas y participativas dentro de los movimientos políticos indígenas. Existen muchos ejemplos de gobiernos locales dirigidos por indígenas que han introducido estas nuevas formas de representación y participación en su gestión.

El último efecto positivo es que los funcionarios indígenas deben responder no solamente a las demandas de los pueblos indígenas, sino a las de los otros sectores no indígenas que les eligieron. Esta situación –característica de los distritos interculturales– demanda de estos funcionarios un continuo balance en el cumplimiento de su mandato. Esta situación se diferencia de lo que sucedía cuando las autoridades no indígenas eran elegidas con el voto indígena y sus demandas no eran tomadas en cuenta, una clara demostración de que las asimetrías económicas y étnicas se expresan aún con fuerza en el campo de la representación política.

Los efectos negativos de la participación del MUPP en la democratización de Ecuador también requieren ser analizados. El primero se refiere al fraccionamiento de las organizaciones indígenas nacionales provocado por los diferentes gobiernos e instigado en pugnas electorales. Un ejemplo dramático se vivió en el gobierno de Gutiérrez, luego de la ruptura de la alianza con el MUPP: dos organizaciones indígenas nacionales diferentes a la CONAIE entraron en franca colaboración con el gobierno; también muchas organizaciones regionales y locales afiliadas a la misma CONAIE apoyaron al presidente como pago a la asistencia económica gubernamental que recibieron.

El segundo efecto negativo se percibió en la gestión de los funcionarios indígenas que, una vez en ejercicio de su cargo, antepusieron sus apetencias personales a los intereses colectivos que debían representar. De esta manera, rompieron una práctica cultural propia que ha sido reivindicada por el movimiento. Existieron muchos casos de autoridades indígenas elegidas por votación popular que “traicionaron” al MUPP, hasta que fueron desconocidas y expulsadas.

Otra dificultad es que la efectividad del movimiento se ha reducido cuando sus representantes se concentraron en disputas internas de poder por acceder a la nominación. Esto distrajo su acción en temas que no son prioritarios o en negociaciones directas con funcionarios del gobierno con el fin de desplazar a sus líderes. Todos estos factores atentaron contra la identidad, la organización y la unidad de las organizaciones indígenas.

Un efecto adicional evidenció que los funcionarios indígenas elegidos carecían, en muchos casos, de experiencia política y capacidad técnica

para un desempeño eficaz de sus cargos. Este hecho planteó, por un lado, una desventaja, ya que los llevó a depender de asesores no indígenas que tendieron a interferir en sus decisiones. Por otro, representó un reto, ya que, a pesar de ser el resultado de la falta de oportunidades que han sufrido los pueblos indígenas en comparación con los no indígenas al no poder acceder a la educación formal, avanzaron por sí mismos en la formación educativa y en el conocimiento de las normas y procedimientos de la gestión pública.

Un vacío destacable en la acción de las organizaciones representativas de las nacionalidades y pueblos indígenas ha sido la dificultad para establecer alianzas políticas duraderas con las organizaciones del pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, sujetos de derechos colectivos al igual que los indígenas.¹⁸ Aunque los dos últimos no han formado movimientos políticos que los identifiquen, todos comparten reivindicaciones y necesidades comunes, ya que constituyen los sectores subalternos y dominados en Ecuador. Estas alianzas y consensos podrían permitir una acción política conjunta.

Formación de una identidad política propia

Warren y Jackson revisaron de forma prolija la bibliografía escrita sobre los movimientos indígenas en América Latina durante la década de 1990, el período más insurgente de la CONAIE. Hallaron que estos movimientos construyeron una autorrepresentación indígena que innovó la política. Las autoras plantean que esta autorrepresentación implica responder a dos preguntas: “¿quién representa a quién?” y “¿qué vidas sociales, lenguas y conocimientos deben ser representados ante sí mismos y ante los otros?” (Warren y Jackson 2002, 12 citado en Colloredo-Mansfeld 2007, 358).

Dar respuesta a estas preguntas a partir de la identidad del MUPP requiere la descripción de dos símbolos emblemáticos que han marcado la vida política de esta organización en los últimos 20 años.¹⁹ El primero se refiere a

¹⁸ A excepción del período 1995-2001, donde el MUPP se alió con la Coordinadora de Movimientos Sociales.

¹⁹ Me refiero a símbolos tanto materiales (banderas, fiestas) como inmateriales (conceptos o ideas).

un suceso ocurrido en la década de 1980 en Otavalo. Luis Maldonado, quien estuvo entre los protagonistas de este evento, me relató en 2014:

Luis Maldonado. En Imbabura se dio una coyuntura especial, por un lado, había una presencia indígena rural por los levantamientos, pero también empezaron a darse cuestiones interesantes en el sector urbano indígena, que era el sector dinamizador de la economía de Otavalo, se da por un hecho muy *sui generis*. En esa época el presidente del Consejo Municipal de Otavalo era un mestizo, Fabián Villareal, absolutamente racista. La gente indígena empoderada empieza a exigir cosas al Municipio, algo que antes no hacían. Durante los años 80, desde el movimiento indígena y desde el sector rural, impulsamos hacer cosas paralelas a los mestizos. En septiembre hay una fiesta importante, la fiesta del Yamor, es la fiesta más importante de Otavalo, nosotros nos opusimos. Desde 1982, fui el responsable, como dirigente de cultura de la FICL, de crear un movimiento contrario, y creamos los encuentros culturales de la unidad de defensa del pueblo kichwa otavalo. Eran dos sistemas paralelos y opuestos, los unos que hacían todo el tema folklórico en la ciudad, nosotros comenzamos a reivindicar todo lo que era el *Pawkar Raymi*,²⁰ una tradición antigua que casi había desaparecido. Se hicieron grandes encuentros en las comunidades.

El sector indígena urbano estaba más vinculado con la ciudad y se planteó que, aunque el sector rural se oponía a la fiesta mestiza, estaba dentro de la ciudad y, como ciudadanos, postularon una candidata indígena a reina del Yamor. El alcalde promulgó una ordenanza para la elección y estableció que las mujeres indígenas no podían ser candidatas, primero porque los indígenas han manifestado que están en contra de la fiesta mestiza y segundo porque tienen su propia fiesta y reina, la *Kolla Raymi*,²¹ que nos inventamos y tomamos de la tradición inca y la lanzamos. El asunto se lo tomó políticamente, además que era un pésimo alcalde; esto creó un nivel de indignación entre la ciudadanía tanto indígena como mestiza. El debate público fue qué hacer contra esta autoridad y a partir de allí se planteó que era importante tomarse el municipio de

²⁰ Fiesta del florecimiento, coincide con el equinoccio de marzo.

²¹ Princesa de la festividad.

Otavalo por parte de los indígenas y generamos un movimiento político para tomar el poder. Esto fue en el mes de agosto de 1996.

Este suceso *sui generis* tuvo en su época un altísimo valor simbólico. Otavalo era el centro mercantil, ceremonial y administrativo adonde acudían las comunidades indígenas de Imbabura para realizar gestiones productivas, civiles y religiosas. Era también el centro del poder político local y estaba poblado mayoritariamente por población mestiza. En esta ciudad, las relaciones interétnicas entre mestizos e indígenas estaban marcadas por la discriminación racial y étnica, a tal punto que, si un indígena pasaba por la plaza principal de la ciudad y no se sacaba el sombrero, era detenido y como castigo debía barrer la plaza (Villavicencio 1973).

En la década de 1980, los productores y comerciantes indígenas de textiles empezaron a tomar la plaza del mercado, a poblar la ciudad y a formar parte de una vigorosa red de comerciantes internacionales que vendían textiles. En este marco, surgió la negativa de los dirigentes de la FICI a participar en la fiesta de los mestizos e iniciar la recuperación de sus propias fiestas basadas en las celebraciones incaicas.²² La elección de la reina del Yamor, en la cual participaban solo candidatas mestizas, fue aprovechada para presentar una candidata indígena, no con el fin de que se la eligiera, sino con el afán de que las festividades indígenas fueran reconocidas por el gobierno local, es decir, por el mundo mestizo.

Este hecho, que marcó la ruptura de las fronteras étnicas en Otavalo, fue aprovechado por la FICI para trazar una estrategia que culminó en la toma del poder político local, resultado que se obtuvo en el año 2000 cuando Mario Conejo, sociólogo indígena, fue elegido alcalde para el período 2000-2004 como candidato del MUPP. El juego identitario que desarrolló el movimiento indígena imbabureño partió de la recuperación del pasado indígena y de la reinención de la tradición (Hobsbawn y Ranger 2002), para primero autoafirmarse étnicamente y luego diferenciarse del “otro”, del mestizo dominante y discriminador.

Al hablar de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos, el art. 97, núm. 20, de la Constitución de 1998 dice: *ama quilla, ama lulla,*

²² La base de la recuperación de las festividades fue el ciclo agrícola y los equinoccios y solsticios. De allí la celebración del *Pawkar Raymi* (equinoccio de marzo, fiesta del florecimiento), *Inti Raymi* (solsticio de junio, fiesta de la cosecha y el sol), *Kolla Raymi* (equinoccio de septiembre, fiesta de la madre tierra) y *Capac Raymi* (solsticio de diciembre, preparación de la tierra).

ama shua (no seas ocioso, no seas mentiroso, no seas ladrón). Estas expresiones fueron las primeras que se escribieron en lengua indígena para algún texto constitucional latinoamericano.²³ Representan un símbolo inmaterial, una serie de conceptos, que el MUPP ha adoptado como parte de su identidad política, por lo que conviene precisar su origen histórico y sus usos actuales.

Reconocidos históricamente como principios morales del pueblo kichwa y del Estado inca, ellos han sido transmitidos oralmente de generación en generación, y fueron presentados como un discurso escrito en la ponencia que elaboró Nina Pacari (1984) para el seminario “Política Estatal y Población Indígena”, organizado por la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas (ONAI)²⁴ y el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) del gobierno del presidente Osvaldo Hurtado, realizado en 1984, y que contó con la presencia de representantes de instituciones estatales, académicas y organizaciones indígenas.²⁵ Nina Pacari expuso la ponencia “Las culturas nacionales en el Estado multinacional ecuatoriano”, como miembro de la Coordinadora Cultural Indígena de Imbabura. Planteó que la historia del pueblo kichwa está basada en conceptos expresados en su propia lengua. Esta concepción diferencia cuatro estructuras. La primera engloba lo social y lo político; comprende los conceptos de *ayllu* (familia); *llacta ayllu* (comunidad ampliada) y *mama ayllu* (pueblo). La segunda es la ideológica/cosmológica expresada en la relación armónica de la *pachamama*, *allpamama* y *runa*, universo, madre tierra y ser humano. La tercera es la normativa igualmente armónica *ayllu camachic* (normas familiares); *llacta ayllu camachic* (normas comunitarias) y *mama ayllu camachic* (normas del pueblo). La cuarta se refiere a la estructura moral; está representada por los preceptos *ama quilla*, *ama llulla* y *ama shua*.

²³ La Constitución boliviana de 2009 también menciona estos tres principios en el art. 8, núm. 1, en el capítulo de principios (fundamentos), valores y fines del Estado. Aunque no consta en el texto constitucional, los movimientos indígenas bolivianos añaden un principio más: *ama llunku*, no seas adúlador, o dicho en positivo, sé digno.

²⁴ Esta oficina fue la primera instancia específica que creó el Estado ecuatoriano para el tema indígena luego del retorno a la democracia y estaba adscrita al extinto Ministerio de Previsión Social.

²⁵ Las conclusiones y recomendaciones de este seminario fueron recogidas en la revista *Antropología, Cuadernos de Investigación*, número 3. Este texto fue publicado por el Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en noviembre de 1984.

Nina Pacari habló de la dimensión temporal y espacial de los kichwa expresada en los conceptos de *jabua pacha* (mundo cósmico); *cai pacha* (mundo terreno) y *ucu pacha* (mundo subterráneo) y también expresado en *quipal/cunan/quipa* (futuro/presente/futuro) y *ñaupal/cunan/ñaupa* (pasado/presente/pasado). Todo esto ha servido para demostrar que el pensamiento kichwa define al tiempo y al espacio como circular, como parte de una dimensión espiral.

Según Altmann (2013, 286), el texto de Nina Pacari se convertiría en uno de los cimientos ideológicos de la CONAIE –la cual sería creada en 1986– y del MUPP, el cual fue fundado nueve años más tarde. El mismo autor considera que el predominio de los símbolos inmateriales que usan los movimientos sociales puede ser considerado como “ataques conceptuales: el intento de cambiar el discurso del movimiento a través de la introducción de conceptos que puedan servir como contra conceptos” (Altmann 2013, 284). La función principal de estos ataques es convertirse en mecanismo de movilización y participación política para sus seguidores.

Así como las desigualdades han sido naturalizadas y legitimadas a través de la afirmación de las diferencias, estas mismas producen tensiones que desestabilizan las clasificaciones hegemónicas. De esta manera, si los principios morales de *ama quilla*, *ama llulla* y *ama shua* son considerados como una micropolítica de la diferencia (Besserer 2013), esto tiene valor simbólico en la esfera de lo jurídico.

En el artículo 191 de la Constitución de 1998, a las autoridades indígenas se les reconoció el derecho a ejercer su propia justicia, lo cual fue ratificado en el artículo 171 de la Constitución de 2008. Las diversas investigaciones realizadas a partir de 1998 en Ecuador, con el fin de construir una etnografía jurídica de los diversos sistemas indígenas de justicia (García 2002, 2006, 2012; Beltrán 2010; Ilaquiche 2004; Serrano 2005; Salgado 2002), muestran de forma fehaciente algunos hallazgos sobre la vigencia del *ama quilla*, *ama llulla*, *ama shua*.

Este principio moral, surgido históricamente como precepto de la nacionalidad kichwa, ha sido adoptado como propio por las otras 13 nacionalidades indígenas de Ecuador. Fue interiorizado por la diversidad cultural indígena debido a su fuerte valor de representación y movilización. Otro hallazgo importante es el rol específico que tiene este principio moral en la práctica de la justicia indígena, pues se ha

constituido en una máxima de acción y ejemplo. Ello ha permitido que sea uno de los rasgos distintivos de la práctica jurídica y de la diferencia respecto a la justicia ordinaria.

También ha sido adoptado como principio rector de la administración de los gobiernos locales dirigidos por autoridades indígenas que pertenecen al MUPP. Este precepto es un referente en un campo crítico y susceptible de la gobernanza: la corrupción en el manejo de los fondos públicos y el “tráfico de influencias” para el logro de intereses individuales y grupales en la aplicación de políticas, programas y proyectos públicos.

Ama quilla, ama llulla, ama shua se ha constituido en una bandera de lucha cuando la CONAIE y el MUPP plantean acciones de movilización política y reivindicación de sus derechos a través de diferentes repertorios de acción (Tilly 1978) que pueden ser levantamientos nacionales o locales, marchas hacia la capital del país o paros de actividades.

Capítulo 4

Participación política del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik

El MUPP no elaboró una propuesta política ideológica explícita cuando se creó en 1995. Sin embargo, al ser el brazo electoral de la CONAIE adoptó el proyecto político que esta organización indígena había gestado desde la década de 1980. Este planteaba que “el objetivo fundamental e histórico [...] es la construcción de un nuevo orden social, con un Estado plurinacional y una sociedad intercultural, como [...] alternativa [...] al modelo neoliberal” (CONAIE 1997, 7). Esta aspiración se basaba en varios principios políticos, ideológicos y filosóficos con los que construirían esa forma de Estado en un proceso de mediano y largo plazo.

El principio de la filosofía integral suponía la interrelación entre los seres humanos y la naturaleza como base de las manifestaciones espirituales, el pensamiento y el conocimiento de los pueblos y las nacionalidades. Según el principio de comunitarismo, la reciprocidad, la solidaridad, la igualdad y la autogestión serían los cimientos de un nuevo sistema socioeconómico. Siguiendo el principio de la democracia, se lucharía para que esta fuese plurinacional, comunitaria, participativa, anticolonialista, anticapitalista, antimperialista y antisegregacionista. Específicamente, con el principio de plurinacionalidad, la CONAIE reconocía la igualdad y solidaridad entre las nacionalidades del Ecuador, con la pretensión de construir un proceso propio que desarrollara un Estado plurinacional en todos sus ámbitos (CONAIE 1997, 7-11). Con el principio de la interculturalidad, la CONAIE reconocía la diversidad de todas las nacionalidades y pueblos ecuatorianos, aunque demandaba su unidad política y socioeconómica, con el fin de alcanzar una unidad

en la diversidad. El principio de la autodeterminación se definía como la libertad que deberían tener las nacionalidades y pueblos para elegir sus propias formas de organización y sistemas de gobierno. Este principio se relacionaba con el de soberanía: el poder nacional e internacional serían ejercidos a través del Estado plurinacional. La independencia es el principio que propugnaba que este nuevo Estado no se sometería a dependencias económicas, políticas, tecnológicas, científicas que impidieran el desarrollo de los pueblos y las nacionalidades. Mediante el principio de solidaridad internacional, la CONAIE esperaba construir relaciones armónicas con otros pueblos del mundo (CONAIE 1997, 7-13).

Debido a que estos principios se convirtieron en la base del proyecto político del MUPP, su concreción requirió la formulación de un programa de acción en los campos económico, político y de identidad cultural. Algunas de las acciones políticas que se plantearon fueron la creación de una nueva estructura jurídica y política que reconociera el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano; una reforma a la administración pública con el fin de despolitizarla, descentralizarla y castigar la corrupción; la oficialización del derecho a la autonomía y el desarrollo de los sistemas de derecho indígena; la delimitación y legalización de los territorios ancestrales; la elección de poderes locales, regionales y nacionales regidos bajo el proyecto político de la CONAIE, así como un programa de gobierno propio por cada nacionalidad y pueblo. Las alianzas políticas que se establecerían con movimientos sociales y políticos debían enmarcarse en este proyecto (CONAIE 1997, 14-22).¹

Relación entre los Estados-nación y las reivindicaciones indígenas

Desde la época colonial, los pueblos indígenas han practicado y combinado distintas estrategias para enfrentar la dominación. A veces fueron frontales al instigar levantamientos, rebeliones y revoluciones. En otras ocasiones recurrieron a la resistencia diaria en batallas simbólicas para

¹ Dejo a un lado la reestructuración de la fuerza pública y su nuevo papel; y las relaciones políticas nacionales e internacionales.

apoderarse de pequeños espacios y resignificarlos a partir de su etnicidad (Burguete 2008; Bonfil-Batalla 1987).

En las décadas de 1960 y de 1970, la lucha indígena en los países andinos se concentró alrededor del acceso a la tierra y a la educación. Los Estados respondieron con reformas agrarias que no alteraron las relaciones de propiedad, ya que al campesinado se le entregaron escasas tierras de mala calidad. En cuanto a la educación, los pueblos indígenas luchaban contra el analfabetismo y demandaban el acceso a la escuela primaria. Los Estados respondieron con programas de alfabetización bilingües y crearon nuevas escuelas rurales. Las organizaciones indígenas de entonces seguían la tradición sindical urbana en sus formas de acción gracias al protagonismo obrero en las luchas sociales y sus vínculos con los partidos de izquierda. Por lo tanto, en las reivindicaciones prevalecía la clase sobre lo étnico-cultural.

En las décadas de 1980 y de 1990, las luchas se centraron en reconocer los derechos colectivos indígenas al territorio, las lenguas, la identidad, la salud y la educación. La mayoría de Estados latinoamericanos, inmersos en el auge capitalista neoliberal, diseñaron políticas inspiradas en el multiculturalismo. Este período fue sucedido por el constitucionalismo multiculturalista y luego por el constitucionalismo pluricultural (Yrigoyen 2012, 174). El primero se inició en 1982 y el segundo en 1989, con la ratificación del Convenio 169 de la OIT. De allí surgieron políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas, como los programas de educación y salud intercultural, los cuales intentaron dar respuestas a la diversidad, aunque dejaron pendientes las causas de la desigualdad económica y la exclusión étnico-cultural. Es decir, no se garantizó la participación indígena en las estructuras de poder, económica y política, de los diferentes Estados-nación.

Para Yrigoyen (2012, 182), este nuevo período correspondió al de constitucionalismo plurinacional, cuyo punto de partida fue la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas aprobada en el año 2007. Al aplicar el derecho a la autodeterminación, los pueblos indígenas fueron reconocidos como nacionalidades o naciones originarias. Pasaron a ser sujetos políticos colectivos con derecho a definir su destino, gobernarse autónomamente y participar en la construcción de un nuevo Estado plurinacional e intercultural. En este escenario de

cambios, las luchas indígenas se diversificaron. Burguete (2008, 27) distinguió tres estrategias políticas en las luchas indígenas: desde dentro del Estado, desde fuera, y en contra. Las dos primeras estrategias no son excluyentes, sino que pueden darse de manera combinadas en un mismo país o, incluso, con un mismo actor.²

Las estrategias dentro del Estado se presentan cuando los pueblos, las organizaciones, los municipios y las comunidades actúan en las instituciones del Estado mediante negociaciones, procesos electorales o al dirigirlos. En estos casos, se trata de organizaciones o de autoridades indígenas que están en el terreno de la negociación constante. Sin embargo, al asistir al campo institucional, los actores indígenas no llegan allí solo para ocupar espacios de gobierno o representación, sino también para disputar –real y simbólicamente– los espacios de poder que puedan ser etnizados y apropiados.

Con las reformas introducidas por el ajuste estructural y las políticas neoliberales, el Estado modificó sus estrategias de intervención en los territorios y pueblos indígenas, aunque esa transformación no fue aceptada de manera pasiva. Los espacios intervenidos han sido campos de batallas simbólicas donde las organizaciones y pueblos indígenas luchan por lograr un mayor control sobre sus espacios locales al margen de Estado central. Se ha tratado de la reconstrucción y reinención de espacios que eventualmente pueden ser convertidos en intersticios autonómicos.

Un análisis de la configuración y reconfiguración de las identidades producidas por la politización de la etnicidad permite entender la relación con el poder y su recomposición en lo local. Este proceso no es unilineal, sino bidireccional. Las comunidades se reconstituyen al recomponer la etnicidad, pero en este proceso no solo se modifican a sí mismas, sino también transforman al Estado en una constante adaptación y reconfiguración mutua. En este proceso de doble transformación que reconoce la agencia de los actores comunales y su capacidad de transformar al Estado en la dimensión jurídica, se relacionan diferentes espacios legales superimpuestos, interpenetrados y articulados (Sousa

² Por ejemplo, las organizaciones miembros de la CONAIE realizan simultáneamente estrategias “dentro del Estado” y “fuera del Estado”. Al participar en procesos electorales actúan dentro del Estado; mientras que realizan acciones políticas “fuera del Estado”, al condenar la criminalización de la protesta social.

Santos 2000). De este modo, la etnicidad representa una oportunidad de construir intersticios autónomos que, de forma simultánea, transformen el Estado. Estos intersticios se crean en aquellos espacios en donde se cruzan las nuevas estrategias estatales para manejar la diversidad cultural, con los reclamos por el reconocimiento de las identidades políticas diferenciadas.

En tiempos de multiculturalismo, con un Estado distante y una sociedad segmentada, los pueblos indígenas fueron impactados. Esa relación convirtió sus identidades en un mosaico de comunidades, municipios y regiones que luchaban por ocupar espacios en la reorganización del Estado y la sociedad. Algunos de los espacios estatales “abandonados” fueron etnizados y convertidos en intersticios autonómicos. En la actualidad, los procesos de etnización son espacios muy dinámicos en América Latina (Büsches 2007). Por ejemplo, la coyuntura que abrió la legislación de participación popular en Bolivia, en 1994, fue aprovechada por las comunidades para tomar el control de algunas instituciones estatales educativas y de gobiernos municipales.

Ante la poca voluntad de los Estados latinoamericanos para transformarse y garantizar institucionalmente la permanencia histórica de los pueblos indígenas, estos entraron en una nueva etapa de lucha. En un clima de decepción con respecto al multiculturalismo se configuraron estrategias “contra el Estado”. Estos son los casos de las luchas que declararon autonomías de facto y evitaron reconocer la jurisdicción del Estado con el fin de construir instituciones propias. Un ejemplo son las declaraciones del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, que constituyeron gobiernos paralelos (Burguete 2002) y su llamado a construir la “otra política” como una forma de hacer política indígena que rechaza la vía electoral institucionalizada (Hernández 2006). Otro ejemplo son las instituciones que retan la organización de la justicia del Estado, como en las rondas campesinas peruanas (Piccoli 2007) o la policía comunitaria de Guerrero, en México (Sierra 2007).

Durante los siglos de dominación colonial, los pueblos indígenas mantuvieron su capacidad de acción propia. En la estrategia de resistencia “fuera del Estado” se inscriben otras luchas indígenas que desafían la entrega de los bienes sociales naturales a empresas extractivas en muchas regiones de América Latina. En estos casos, frente a la casi nula

aplicación de los derechos indígenas, estos se convierten en recursos defensivos y sirven más para distanciarse de los Estados, que para regular la relación con estos.

Desde la década de 1990, las estrategias de lucha indígena que buscaban modificar la relación con el Estado-nación han sufrido modificaciones. En este escenario, irrumpió la estrategia “fuera del Estado”, la cual intenta romper todo contacto con él. Esta estrategia se manifiesta cuando las identidades étnicas indígenas maximizan la diferencia para radicalizar las fronteras étnicas intranacionales y definir su propio camino, lo cual podría considerarse como una “vuelta a lo indígena”. También es observable cuando, desde los ámbitos locales, los pueblos indígenas disuelven formas de organización y representación más inclusivas, como lo fueron las poderosas organizaciones panétnicas, y concentran sus esfuerzos en los gobiernos locales con el fin de alentar procesos de “eticización”. Otro ejemplo de esta estrategia se da en las declaraciones de aislamiento que han pronunciado algunos pueblos para alejarse del Estado, sus instituciones y sus proyectos modernizadores.

Un ejemplo de la “vuelta a lo indígena” como estrategia de resistencia y existencia son los pronunciamientos de algunos pueblos amazónicos en Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay, los cuales se han proclamado como pueblos en aislamiento. Declarar su intención de romper contacto con el Estado y con el mundo occidental implica rechazar la presencia de las empresas petroleras, mineras y forestales que penetran en sus territorios gracias a las concesiones. Desde la perspectiva de la CONAIE, esos pueblos “han rechazado el contacto con el sistema vigente”. En su defensa apelan al derecho humanitario y a la ONU para crear un estatuto especial de protección. Su decisión de mantenerse aislados –argumenta la CONAIE– tiene el propósito de “recrear su civilización de selva”. Para estos pueblos, “su vida solo tiene sentido en su territorio el mismo que constituye su cosmos”. La CONAIE considera que esos pueblos tienen derecho a la libre determinación y a que sea respetado su rechazo al sistema civilizatorio del Estado (CONAIE 2006).

El entorno global contribuye a alentar las tendencias de la “vuelta a lo indígena” para disputar desde “fuera del Estado”. La globalización como fenómeno capitalista se manifiesta en la expansión de la economía de libre mercado y en la apertura de fronteras hasta en las regiones más

recónditas. Frente al poder de los grandes capitales, al despliegue de los acuerdos comerciales y a un escenario de renuncia del Estado por la defensa de la soberanía nacional –agudizado por la importancia de las materias primas de América Latina–, los pueblos indígenas se sienten amenazados y reclaman su soberanía, autonomía y cosmovisión con el fin de aislarse. De esta manera asumen la defensa de sus recursos estratégicos, saberes y conocimientos frente al Estado y al capital.

Para obtener resultados en esta lucha, los pueblos indígenas han optado por la primordialización o esencialización. Con prácticas y discursos esencialistas tratan de dar nuevos sentidos a la diferencia y mostrarse como un proyecto alternativo a la crisis que vive el modelo capitalista y la sociedad occidental. Muchas veces la estrategia consiste en sacralizar la política y politizar la espiritualidad. Se invisten de inconmensurabilidad con el objetivo de distanciarse radicalmente de Occidente, del Estado y del capitalismo neoliberal. Apelar a la cosmovisión, la espiritualidad, la filosofía comunal, al cosmos, al ser, a la sabiduría de los antepasados, a la armonía con la naturaleza y con la madre tierra son estrategias, prácticas y discursos que se representan como saberes de las comunidades, pueblos, organizaciones y actores indígenas, con el fin de dar legitimidad al retorno hacia lo indígena.

Esas nociones son reelaboradas por sus líderes para posicionarse políticamente, desafiar al estado de cosas existente y luego rechazar el actual modelo capitalista depredador y, así, plantear su propia alternativa. Estos planteamientos etnicistas, esencialistas o milenaristas adquieren hoy día nuevos sentidos y poder transformador. Los discursos de resistencia y persistencia indígena impelen a las personas a crear prácticas y discursos que “blinden” sus territorios, jurisdicciones e instituciones para ejercer un mayor control y construir nuevos intersticios autonómicos. La resistencia y la persistencia se sostienen sobre la identidad, la cosmovisión y la posibilidad de cambiar las reglas del juego y poner a su favor la negociación política. Sobre todo, cuando en los diálogos con el Estado y la sociedad nacional dominante se perciben más amenazas que beneficios.

Las dos diferentes estrategias políticas que han desplegado los pueblos indígenas en los últimos años se traducen en formas de gobierno explícitas. El objetivo de la CONAIE de lograr reformas constitucionales, que le movilizó en las décadas de 1980 y de 1990, ya no constituye el eje de su acción

colectiva. Lograr la constitución de gobiernos indígenas en los espacios de la organización estatal es uno de los campos más dinámicos en las luchas indígenas contemporáneas y el terreno en donde sus actores políticos han centrado la atención como parte de la estrategia “dentro del Estado”.

Según este contexto, afirmo que el multiculturalismo no se limita al reconocimiento de los derechos como en el multiculturalismo constitucional, sino que también remite a prácticas y discursos. El camino al reconocimiento y la vigencia de los derechos ha sido lento, sobre todo del derecho al autogobierno indígena. Sin embargo, el paradigma del multiculturalismo ha creado un discurso de permisibilidad a la diversidad cultural que incluye, entre otras cosas, cierta tolerancia a la existencia del autogobierno indígena cuando surge de un proceso electoral con base en las instituciones y procedimientos establecidos por el Estado.

En el paradigma del indigenismo asimilacionista que buscaba la integración, las formas de gobierno indígena se concebían como remanentes de instituciones propias del pasado indígena que, en la concepción del continuum evolucionista, debían desaparecer cuando se incorporasen a la modernidad, es decir, a la institucionalidad del Estado moderno (Aguirre Beltrán 1990). Sin embargo, la realidad se ha encargado de demostrar que las formas de gobierno indígenas no han desaparecido y permanecen vigentes, y enfrentadas a las políticas asimilacionistas.

La clave de este cambio se encuentra en que, en nuestros días, el Estado neoliberal con democracia electoral acepta que el gobierno local quede en manos de la ciudadanía, sin que la identidad étnica sea una objeción. Al incorporar la diferencia cultural al discurso del Estado, se coloca a los gobiernos locales indígenas en otra coyuntura. Los cruces que se producen entre democracia local y diversidad cultural (ambos principios claves del Estado neoliberal) han hecho posible la emergencia de gobiernos locales que se asumen como gobiernos indígenas, y que gozan de la legitimidad que les da haber ascendido al poder mediante un procedimiento electoral democrático.

Con el reconocimiento de la diversidad, el Estado busca y encuentra nuevos mecanismos para rearticular su hegemonía, con el fin de penetrar los intersticios autonómicos e incorporar los gobiernos locales indígenas a la lógica estatal, mediante los procedimientos democrático-electorales. Sin embargo, de forma simultánea, los avances democráticos abren oportu-

tunidades para lograr que los nuevos espacios políticos puedan significarse de manera diferente. Es decir, dar luchas electorales en gramática autonómica (Burguete 2007), y constituir el terreno electoral como nuevos intersticios autonómicos.

En tiempos del constitucionalismo plurinacional asistimos a una puja por significar la democracia. Regularmente, los actores indígenas se posicionan frente a este dilema de dos maneras: lo abandonan como espacio de lucha y dejan que opere mediante prácticas neoliberales; o lo toman como un campo de disputa y asumen el reto de resignificarlo para la construcción de una democracia plurinacional, intercultural y pluriétnica.

Estrategia de captación de los gobiernos locales

En este contexto general de relación entre los Estados nacionales y las reivindicaciones indígenas, el gobierno indígena se reconfigura y muta como antes lo había hecho en sus distintas formas de relación con el Estado, ya sea colonial, republicano o nacional-popular. En la experiencia latinoamericana, se identifican dos formas de gobernar en las jurisdicciones indígenas: gobierno local como gobierno comunal indígena, y gobierno local con modo comunal de gobernanza (Burguete 2007).

El primero se configura en contextos monoétnicos indígenas, mientras que el segundo se despliega en jurisdicciones multiétnicas, en donde las autoridades del gobierno son indígenas. La idea de gobierno indígena comunal o gobierno de una comunidad, no tiene una relación directa con la noción de comunidad como una pequeña localidad. En este sentido, al referirme al gobierno comunal indígena y, en consecuencia, a las instituciones comunales, no lo limito al gobierno de la pequeña comunidad rural, aunque las incluya, sino que me refiero a una forma de gobierno que funciona, que es vigente y aplicable a jurisdicciones que se autoadscriben como indígenas, de distintos tamaños y configuraciones culturales diversas.

El gobierno local con gobernanza comunal, por el contrario, se caracteriza por la innovación en el diseño de las instituciones del gobierno local. Tiene el reto de combinar discursos, prácticas, recursos e instituciones que son representadas como propias de un gobierno comunal indígena,

junto con otras que respondan a los reclamos de la ciudadanía, que son aceptados como legítimos por la población no indígena que vive en la jurisdicción.

El Estado y los pueblos indígenas asumen el desafío de constituir instituciones y gobiernos que respondan y sean coherentes con la interculturalidad que caracteriza a los países latinoamericanos. De la misma manera, los gobiernos locales de zonas multiétnicas enfrentan el reto de dar respuestas a la interculturalidad presente en sus jurisdicciones. Esto supone el desafío de gobernar y dar respuestas al Otro étnico-cultural.

Por lo tanto, la interculturalidad es el elemento crucial de esta forma de gobierno que lo distingue del tipo de gobierno comunal indígena, el cual se asume y representa como gobierno de y para una población étnicamente homogénea, lo que subordina a la minoría étnica, política y religiosa a los intereses de un colectivo que se concibe como mayoría. La constitución de estas formas de gobierno no es una cuestión estadística o demográfica sobre el tamaño y la composición de la población, sino que obedece a las respuestas y estrategias con la que abordan la cuestión del Otro étnico-cultural: o se les subordina a las decisiones de la comunidad —o de la nación, como sucede con las políticas integracionistas del Estado—nación—, o se les reconoce su identidad e intereses, con el fin de incorporarles a la comunidad y reconocer su diferencia bajo la modalidad de la ciudadanía étnica o multicultural (Peña 1999).

La llamada gestión local alternativa apareció en la agenda política del MUPP en 1996, pero sus raíces e incluso su propuesta devino del proceso organizativo y fue expresada por el proyecto político de la CONAIE aprobado en 1993. Con el fin de tomarse los gobiernos locales, en el IV Congreso de esta organización se criticó a la “democracia representativa” utilizada por los partidos políticos tradicionales (MUPP 2001, 12). En este encuentro, la CONAIE decidió plantear la propuesta de la construcción de un nuevo Estado, siempre y cuando fuera plurinacional e intercultural. Esta posición se consolidó en 1995, cuando se creó el MUPP con el objetivo de participar dentro del Estado. Fue en este nuevo contexto político donde la lucha por el poder se convirtió en un medio para alcanzar la propuesta política-ideológica de la CONAIE, a través de la participación electoral del MUPP en los gobiernos locales, regionales y nacionales.

Los gobiernos locales implicaron el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión, los gobiernos comunitarios y la autonomía como fundamentos de la acción. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales alternativos requirieron un nuevo modelo de gestión para el desarrollo, basado en tres pilares fundamentales: la democratización del poder local; la transparencia de la gestión administrativa; el desarrollo económico, social, político y cultural. En paralelo se formularon, como ejes transversales, la equidad social, la equidad de género y entre generaciones, la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación. Todos estos principios fueron planteados por iniciativa propia y con autonomía. Provenían de las bases sociales y de la práctica de las organizaciones.

Las propuestas hechas por el MUPP para el ámbito local tienen relación con la vigencia de un gobierno indígena o de un buen gobierno, aunque esta estrategia de captación de los poderes locales esté más cercana al gobierno local con modo comunal de gobernanza (Burguete 2007). En el II Congreso del MUPP (2001), se afirmó que el gobierno local y la democracia directa “se fundamentan sobre el ejercicio de la representación y la participación vía las asambleas y los parlamentos de los pueblos locales” (MUPP 2001, 13), tanto de los indígenas como de los no indígenas. En este sentido, en el caso ecuatoriano, el ejercicio del gobierno local es un “poderoso instrumento de cambio político”, que permite “profundizar el ejercicio de la democracia a nivel local” y “ampliar la representación política al abrirla a pueblos indígenas, reconocidos constitucionalmente” (Massal 2010, 15).

Los gobiernos locales, el comportamiento electoral y la autonomía

Los gobiernos de las provincias Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo (en la Sierra central) y Morona Santiago en la Amazonía presentan una serie de características relevantes para el estudio de las autonomías locales. Por ejemplo, en la provincia de Tungurahua –donde la población indígena es minoritaria y las autoridades no son indígenas– cobran una gran

importancia las concepciones que tienen las autoridades mestizas sobre la plurinacionalidad y la interculturalidad.³

Durante los últimos 25 años el MUPP ha sido una fuerza política importante en esas provincias. Por ejemplo, la prefectura provincial ha estado en poder del MUPP 12 años en Cotopaxi y en Chimborazo, y 14 años en Morona Santiago. Además, en estos lugares, se han elegido representantes del movimiento en asambleas provinciales, alcaldías, concejos municipales y juntas parroquiales rurales.

El comportamiento electoral en Morona Santiago

Al hablar de Morona Santiago, resulta indispensable caracterizar la figura de Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit fue elegido prefecto por primera vez en 2009 y reelegido en febrero de 2014. Chumpi nació en el cantón Bomboiza e inició su formación en el Instituto Normal Superior Bilingüe de Bomboiza. Cursó la licenciatura en Sociología y Ciencias Políticas en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. También es magíster en Gobernabilidad y Desarrollo del Instituto Superior de Postgrado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador. Cuenta con una especialización en Gestión Local, un diplomado en Manejo de Conflictos por la Universidad Andina Simón Bolívar, y otra especialización en Alta Dirección en Administración Pública por la Universidad Santa María de Chile.

Su vida política se inició cuando fue nombrado asambleísta por Morona Santiago en la Asamblea Constituyente de 1997, como representante del MUPP, junto con Kaiser Arévalo, quien no es indígena. De 2001 a 2004 fue secretario ejecutivo del CODENPE. De 2005 a 2008 ocupó el mismo cargo en el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónica (ECORAE), hasta que fue elegido prefecto provincial para el período 2009-2014. ¿Cómo llegó Chumpi a la prefectura de Morona Santiago? Desde la creación de la provincia, en 1952, todos los prefectos elegidos eran mestizos, a pesar de que el 48,4 % de la población es indígena, principalmente de las nacionalidades shuar y achuar (INEC 2010).

³ Según el último censo, en Cotopaxi la población indígena era 24,8 %, en Tungurahua 15 %, en Chimborazo 38,7 % y en Morona Santiago 48,4 % (INEC 2010).

Tabla 4.1. Resultados de las elecciones para la prefectura de Morona Santiago

Período	Candidato	Partido	Porcentaje*
2009-2014	Marcelino Chumpi	MUPP	28,81
	Jaime Mejía	Movimiento Independiente Fuerza Amazónica	28,22
	Pablo Alarcón	Sociedad Patriótica	12,44
	Franklin Puente	Alianza País	12,07
2014-2019	Marcelino Chumpi	MUPP	43,63
	Jaime Mejía	CREO, PSP, Alianza Demo- cracia Radical	23,73
	Dalia Moncayo	Alianza País	23,10

Fuente: CNE (2009c, 2014c).

* Estos porcentajes están calculados con base en el total de votos que incluye votos nulos, votos blancos y ausentismo.

Los resultados de la elección del período 2009-2014 muestran que Chumpi obtuvo una victoria estrecha.⁴ Esta tendencia fue diferente en la elección de alcaldes pues de las 12 alcaldías en disputa, el MUPP consiguió ocho; algo similar pasó en la elección de concejales municipales y juntas parroquiales rurales. Luego de desempeñarse cinco años como prefecto, Chumpi se presentó como candidato del MUPP a las elecciones de 2014 y obtuvo 19,9 % más en comparación con la votación de 2009 (tabla 4.1).

A pesar de los triunfos de Chumpi, el MUPP sufrió un retroceso en toda la provincia con respecto a la votación de 2009. De ocho alcaldías obtuvo cinco y el resto se distribuyeron entre Alianza País (cinco) y la alianza PSP-CREO (dos). Igual pasó con las presidencias de las juntas parroquiales rurales, pues de 46 el movimiento alcanzó 21, en 2014, y 26, en 2009. El caso más ilustrativo de este retroceso fue la pérdida de la alcaldía de Macas, la capital provincial, donde, por primera vez, había sido elegido un alcalde shuar.

La votación alcanzada por el prefecto Chumpi en febrero de 2014 tuvo sus méritos, pues enfrentaba a Dalia Moncayo la candidata oficialista. El poder ejecutivo había destinado, en los cinco años anteriores, cerca de 600 000 000 USD para la provincia, una cifra sin precedentes.

⁴ Jaime Mejía del MUPP fue prefecto de Morona Santiago durante dos períodos 2000-2004 y 2004-2008. Para las elecciones de 2009 se desafió y creó su propio movimiento político provincial.

Estos fondos fueron utilizados en la construcción de la carretera Guamate-Macas y la readecuación del aeropuerto de Macas, entre otras obras. Además, la candidata fue visitada por el presidente y el vicepresidente en apoyo a su campaña.

En todo caso, confluyeron otros factores para el triunfo de Chumpi. El primero fue no priorizar la obra física pública, sino la cercanía con la cotidianidad de la gente. Esto se reflejó en el proceso de planificación denominado “al revés”, que consistía en decidir qué hacer desde el nivel micro (las comunidades y las organizaciones de base) y pasar luego a un nivel macro (la parroquia, el cantón y la provincia), sin imponer prioridades desde el gobierno provincial. Otro factor fue la personalidad del prefecto Chumpi, quien compartía en su cotidianeidad con la gente, como me aseguró en una entrevista realizada en 2014: “Los anteriores prefectos eran *nice*, a nadie saludaban, subían al carro y se iban a su casa, pero el prefecto de la provincia no utiliza traje, no se pone collares, se va caminando al mercado, se sienta con la gente a comer en el mercado. ¿Qué es lo que pasa? Un montón de gente quiere estar sentada comiendo conmigo y conversar”.

Según el censo de 2010, el 67 % de la población de la provincia era rural y mayoritariamente indígena, mientras que el 33 % era urbana y mayoritariamente mestiza. Chumpi dirigió acciones a ambos sectores y puso especial énfasis en la niñez y la adolescencia, grupos etarios que constituyen el 49,2 % de la población de Morona Santiago (INEC 2010).

Otro factor decisivo para el triunfo de Chumpi fue el posicionamiento nacional e internacional de la provincia como un destino turístico, ecológico y libre de contaminación ambiental. En ese sentido, la prefectura organizó festivales musicales con la presencia de artistas internacionales que en otras circunstancias difícilmente habrían ofrecido un concierto en una provincia amazónica.

El comportamiento electoral en Cotopaxi

En las elecciones locales de 1996, se eligió por primera vez en la historia de Cotopaxi a un alcalde indígena. Antonio Llumitasig, militante del MUPP, fue elegido en el municipio Saquisilí para el período 1996-2000.

Luego fue reelegido para el de 2000-2004. En una entrevista que le realicé a finales de 2004, en la que discutimos sobre la interculturalidad y el racismo en el municipio, Llumitasig explicó:

Antonio Llumitasig. En Saquisilí no es una sorpresa ver que estén reunidos indios y mestizos. Sin embargo, todavía se ve racismo, como si fuera la necesidad la que le obliga a estar ahí. Yo creo que ese es el papel del representante, del político, de la autoridad: insistir en nuestros principios ideológicos de interculturalidad como un proceso permanente de diálogo. Racismo existe. Recién acabamos de vivir la experiencia de un proceso electoral en el que los candidatos que no eran indígenas nos han dicho de todo, desde matapijos hasta pastores de borregos. Aunque son expresiones de los políticos, evidencian lo que piensa la sociedad en general. Yo me acuerdo que los primeros días, en las primeras sesiones del consejo, en 1996, la gente venía no porque le interesaran los temas a tratarse en el seno del consejo o porque quisieran exponer algo, sino que, simplemente, como la presencia del indio era algo inaceptable, este era como un fenómeno y se generó un rechazo. Querían saber desde cómo se sentaba el indio, hasta cómo se expresaba y qué es lo que entendía de la cuestión política.

Este hecho demuestra que la sociedad no indígena de la provincia de Cotopaxi reaccionó con muestras claramente racistas a la participación de los indígenas en cargos públicos elegidos por voto popular. La elección del alcalde Llumitasig fue el inicio de la presencia del MUPP en Cotopaxi, el cual se convirtió en la primera fuerza política de la provincia.

En el año 2000 César Umajinga, perteneciente al MUPP, fue elegido prefecto provincial de Cotopaxi. Oriundo de la comunidad de Zumbahua, ubicada en la zona alta de la provincia, fue dirigente comunitario y luego presidente del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC). Este mismo funcionario fue reelegido para los períodos 2004-2009 y 2009-2013, y, en 2014, fue elegido otro militante del MUPP, lo que permitió una continuidad del movimiento en el gobierno provincial durante 16 años (tabla 4.2).

Tabla 4.2. Resultados de las elecciones para la prefectura de Cotopaxi

Período	Candidato	Partido	Porcentaje [*]
2004-2009	César Umajinga	MUPP	29,49
	Hernán Burbano	ID	10,53
	Rodrigo Orbea	PSP/DP UDC/PSC/ MSI/MPA	10,32
	Leonidas Plaza	PRE/CFP	9,04
	Armando Vaca	MPD	8,44
	Flavio Torres	PRIAN	7,02
2009-2013	César Umajinga	MUPP	28,16
	Ramiro Vela	Alianza País	18,30
	Alejandro Cepeda	PSP	8,87
	Edgar Herrera	ID/PS-FA	5,59
2014-2019	Jorge Guamán	MUPP/MPD	20,99
	Blanca Guamangate	Alianza País	19,34
	Roger Amores	Avanza	10,85
	Miguel Vaca		7,15
	Oswaldo Coronel	CREO	6,97
	Segundo Veloz	PS	2,04
	Ramiro Guanaluiza	Opción	1,64

Fuente: CNE (2004b, 2009b, 2014b).

* Estos porcentajes están calculados con base en el total de votos que incluye votos nulos, votos blancos y ausentismo.

La información electoral permite algunas consideraciones. Una es la continuidad del MUPP durante 16 años en la prefectura de Cotopaxi, salvo un corto período (junio de 2012-febrero de 2014) cuando asumió el cargo Blanca Guamangate –la viceprefecta de César Umajinga–, quien se había desafiado del MUPP para sumarse a Alianza País. La razón del reemplazo fue un informe emitido por la Contraloría General

del Estado, en el que se sugería la destitución del cargo de Umajinga y el pago de una multa de 5280 USD. Esta institución lo inculpó de extender nombramientos, sin cumplir con concursos de merecimiento y oposición. También de haber suscrito contratos de trabajo con parientes de los consejeros provinciales y de la propia autoridad nominadora.⁵ Esta decisión estuvo enmarcada en la pugna política entre el MUPP y el expresidente Correa que se inició en 2009.

A diferencia de Marcelino Chumpi, el prefecto Umajinga no tenía experiencia de gestión en el sector público, pero sí como dirigente indígena. Fue directivo de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Zumbahua (UNOCIZ). Durante el período 1999-2001 presidió el MICC (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003). En este cargo intervino en los dos levantamientos indígenas nacionales contra Jamil Mahuad. La mayoría de las autoridades indígenas públicas –antes de ser elegidas– han tenido experiencia en la dirigencia comunitaria o en la administración pública, las ONG, las iglesias locales, o en las organizaciones productivas y laborales. Un ejemplo de esto es la trayectoria de Antonio Llumitasig.

A los 17 años comencé siendo secretario del cabildo de mi comunidad; luego lideré a un grupo de jóvenes que trabajaban en Quito (1987), fui pastor de la iglesia evangélica, presidente de la Preasociación de Trabajadores Autónomos de Chilla Grande (1989), paralelamente a este cargo fui promotor y administrador de la ONG Visión Mundial, y alfabetizador de algunas comunidades, hasta que en 1996 llegué a ser alcalde del cantón Saquisilí (Tibán 2004, 111-112).

La participación de miembros del MICC en la política planteó la necesidad de formular un reglamento para la selección de las candidaturas, el mismo que fue aprobado en el congreso de 2000 y reformado en el de 2002. Allí se encuentran requerimientos adicionales a los exigidos por las normas constitucionales.⁶ Los elementos más destacables de este

⁵ “César Umajinga presiona por la Prefectura en las calles”, *El Comercio*, 23 de junio de 2012, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cesar-umajinga-presiona-prefectura-calles.html>

⁶ Los principales son los siguientes: no estar enjuiciado penalmente; no ser funcionario público de libre remoción; no ser juez de la función judicial; no haber ejercido autoridad ejecutiva en gobiernos de facto; no ser miembro de las Fuerzas Armadas en servicio activo; no tener contrato con el

reglamento son gozar de los derechos ciudadanos; ser miembro activo de una organización comunitaria local; haber participado en el proceso organizativo del MICC al menos por cinco años; haber ejercido el cargo de dirigente en la comunidad, la organización local o provincial; hablar en kichwa; no tener deudas económicas pendientes con las organizaciones comunitaria o provincial; ser bachiller como mínimo (Tibán 2004, 108-109).

Cada uno de los requisitos tiene un puntaje, lo que permite declarar al ganador de cada nominación. El MICC considera que tener al menos un título de educación secundaria es necesario para desempeñarse en la función pública, pues se debe conocer de cerca la “sociedad mestiza”. No hay que olvidar que la mayoría de intelectuales indígenas (Ibarra 1999) han pasado por las universidades y han sido factor clave en la revalorización de sus identidades culturales y políticas, lo cual ha fortalecido al movimiento indígena en general.

El comportamiento electoral en Tungurahua

Fernando Naranjo se ha mantenido en la prefectura de Tungurahua durante 16 años y fue elegido para el período 2014-2019. En cuanto a su primer mandato como prefecto y a la acción de los partidos políticos reflexionó en una entrevista que le hice en 2014:

Fernando Naranjo. La razón para mi participación en política fue el hecho de que estábamos hasta la coronilla del individualismo, de la corrupción. El Partido Social Cristiano tenía unas desviaciones medias feas y aquí en Tungurahua se notó eso. Había mucha tendencia a eliminar el desarrollo conjunto; la prefectura y la alcaldía estaban peleadas, y ambas eran socialcristianas, pero se peleaban los compadres. En un determinado momento, la provincia tuvo un retroceso. Yo culpo a esa manera de administrar la cosa pública que se dio en esos años. Por tal razón nos metimos a romper ese esquema y lo logramos.

Estado como persona individual o jurídica; no adeudar pensiones alimenticias; y no ser miembro del servicio exterior (art. 113).

Yo he sido crítico de los partidos, quizás porque no soy afiliado a ninguno. Siempre desde mis años universitarios nunca me afilié. Tengo mi ideología, me autocalifico de izquierda, porque me gustan las tesis socialistas. Eventualmente tuve alguna vez la tentación de afiliarme al Frente Amplio de Izquierda, pero nunca lo hice. Siempre he sido crítico de aquel que tiene que ir a participar en un debate, en una elección y tiene que obedecer lo que le dice la directiva del partido. Casi todos han caído en el caudillismo, en la acción individualizada, en la discriminación. Aquel que por más inteligente que sea, no puede desempeñar el cargo que merece si no pertenece a un partido político, me parece un atentado a la libertad.

Estos testimonios demuestran una posición política diferente, una forma de hacer política “despartidizada”, lo que de alguna manera explica la permanencia de Naranjo en el poder provincial. Esta característica contrastaba con los prefectos anteriores pertenecientes a los partidos políticos tradicionales y atrajo a sus votantes. Naranjo es un profesional de clase media, ingeniero mecánico, especializado en administración pública y privada en Estados Unidos, Brasil y Costa Rica. Además, fue profesor de la Universidad Técnica de Ambato por dos décadas.

En el gobierno provincial de Tungurahua son importantes tres elementos desde el punto de vista electoral. El primero es que Naranjo ha sido el único prefecto que ha permanecido en el poder durante cuatro períodos sucesivos y ha obtenido un porcentaje de al menos 30 % del total de votos en las tres últimas elecciones (tabla 4.3). Además, se trata de la única autoridad no indígena de las cuatro provincias que analicé en este libro. El segundo elemento es que su candidatura, en los tres primeros períodos en que resultó ganador, fue parte de una alianza entre partidos y movimientos de centro y de izquierda (incluido el MUPP en la elección de 2004). Aunque ha hecho alianza con varios actores políticos, con ninguno se sometió a la disciplina partidista, como lo indican sus testimonios. El tercero es haber llevado adelante un programa de gobierno de mediano plazo con una propuesta de gestión política y participación ciudadana que ha permanecido a través del tiempo.

Tabla 4.3. Resultados de las elecciones para la prefectura de Tungurahua

Período	Candidato	Partido	Porcentaje*
2004-2009	Fernando Naranjo	ID/MUPP/FC-NP/MFC	31,24
	Alberto Escobar	PSC	16,90
	Gioconda Saltos	PRIAN	12,79
	Edwin Mora	PSP/DP/MPS	7,2
	Marco Vargas	PRE	2,98
	Angel Estrada	PS-FA	2,02
2009-2013	Fernando Naranjo	Alianza País/ID/PS-FA	30,07
	José Luis Quispe	PSP	19,22
	Eduardo Rodríguez	PRIAN	5,73
	David Bravo	PSC	5,72
2014-2019	Fernando Naranjo	Alianza País	34,52
	Fernando González	SUMA	17,53
	José Luis Quispe	CREO/PSP	7,24
	Héctor Ballesteros	PSC/CAMBIO	4,62
	Javier Garcés	PRE	2,43

Fuente: CNE (2004c, 2009d, 2014d).

* Estos porcentajes están calculados con base en el total de votos que incluye votos nulos, votos blancos y ausentismo.

El comportamiento electoral en Chimborazo

El exprefecto provincial de Chimborazo, Mariano Curicama Guamán, es uno de los representantes indígenas con mayor trayectoria dentro de la política del país. Hijo de un albañil indígena, terminó la escuela primaria y empezó a trabajar en el mismo oficio que su padre a los 13 años. Se casó a los 17 con una indígena, cuyos padres tenían más ingresos que su familia paterna, se inició como comerciante de papas y logró adquirir un transporte propio y disponer de cierto capital. En 1984, fue elegido concejal alterno de Guamote por el partido Izquierda Democrática (socialdemócrata), pero la mayoría de concejales mestizos nunca le permitió ser principal. En 1988, fue elegido concejal suplente y fue chofer del proyecto estatal de Desarrollo Rural Integral que funcionaba en Guamote. En una entrevista que se realizó en 2015 –para la realización de este libro–, Curicama reflexionó sobre

la participación indígena: “Entramos a la política, pero claro, qué decían del indio. Entre nosotros mismos decíamos: “Los mestizos qué dirán del indio”. Pero había un amigo, Agapito Muñoz, que dijo: “somos indios, hermanos, pero somos la mayoría y podemos ganar”. Ahí empezamos a organizar. En Guamate el 97 % era indígena y el 3 % mestizo, pero ellos siempre administraron el municipio”.

Para las elecciones de alcalde en 1992, se reunió el *Hatun Ayllu Cabildo*. Mediante elecciones primarias esta organización indígena local escogió a Curicama como candidato, quien ganó las elecciones. Luego como candidato del MUPP fue reelegido en 1996. Entre el año 2002 y 2004, ocupó el cargo de subsecretario de desarrollo rural del Ministerio de Bienestar Social, en el gobierno de Gustavo Noboa. En el gobierno de Lucio Gutiérrez fue funcionario del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. De la trayectoria electoral del prefecto Curicama se destacan algunos elementos (tabla 4.4). Se ha mantenido como autoridad y funcionario del Estado durante 24 años seguidos. Inició como concejal municipal alterno, fue dos veces alcalde, desempeñó el cargo de subsecretario del Ministerio de Previsión Social y, finalmente, lo eligieron prefecto de la provincia por tres ocasiones.

Chimborazo es la única provincia del país en la que el prefecto ha sido candidato de la alianza MUPP/Movimiento Alianza País (2009 y 2014). Esto se debió a la división entre seguidores y opositores de Correa dentro de la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo del pueblo Puruway (COMICH), organización filial de ECUARUNARI y la CONAIE. Esta división se originó en el año 2000 durante el derrocamiento de Jamil Mahuad y se consolidó en 2002 cuando el movimiento se alió con el presidente Lucio Gutiérrez. Las bases del MUPP reclamaron a sus dirigentes porque nunca les consultaron y tomaron la decisión en contra de los mecanismos establecidos para la aprobación de las organizaciones de base. En una entrevista en 2015, Curicama defendió estas acciones: “Estamos divididos, débiles. Hemos insinuado que debemos cambiar nuestra propuesta, ya no podemos [mantenernos] con las propuestas de 1990 y 1992. Para bien o para mal el país ha avanzado, el diálogo debe ser con propuestas y soluciones. No es que defendiendo al presidente por querer, pero todo le ven mal.⁷ Por lo menos algo bueno le han de ver, nada de lo que ha hecho está bien para ellos”.

⁷ Curicama se refiere a Rafael Correa, quien fue presidente hasta 2017.

Tabla 4.4. Resultados de las elecciones para la prefectura de Chimborazo

Período	Candidato	Partido	Porcentaje*
2004-2009	Mariano Curicama	MUPP/MPS	22,54
	Ángel Martínez	ID/PPT	11,96
	Francisco Fierro	PSP	10,98
	Alejandro Maldonado	PRE/CFP	7,85
	Aida Chávez	PSC	5,55
	Edison Ruales	PRIAN	4,37
	Efraín Brito	MPD/PS-FA	4,30
	Mario Córdova	DP/UDC	4,22
2009-2013	Mariano Curicama	MUUP/Alianza País/ MMIN	27,33
	Oswaldo Pazmiño	PSP	11,65
	Alfonso Burbano	MIAY	10,19
	Jorge Barreno	PRIAN	2,7
	Ángel Barreno	MTF	1,48
2014-2019	Mariano Curicama	MUPP/Alianza País	27,67
	Pedro Curichumbi	Amauta Yuyay/Avanza	12,88
	Bélgica Villamarín	CREO	8,12
	Marco Murrillo	SUMA	6,40
	Oswaldo Pazmiño	PSP	5,59
	Ítalo Bedrán	PS	2,19
	Ember Zumba	PRIAN	0,84
	Ángel Barreno	PRE	0,84
Ricardo Alulema	PSC	0,61	

Fuente: CNE (2004a, 2009a, 2014a).

* Estos porcentajes están calculados con base en el total de votos que incluye votos nulos, votos blancos y ausentismo.

Finalmente, en la provincia con mayor población indígena de la Sierra, en la elección seccional de 2014 dos fuerzas políticas indígenas, MUPP/ Alianza País y Amautay Yuyay, alcanzaron el 60, 22 % de la votación total. El mayor contrincante que tuvo Curicama fue Pedro Curichumbi, representante del movimiento indígena evangélico, lo que demuestra el peso de la religión entre los indígenas chimboracenses. El hecho de que dos indígenas disputaran el gobierno provincial no hubiera sido viable hace 30 años.

El estilo de gestión en Morona Santiago: “vamos a gobernar cien años”

Cuando Marcelino Chumpi dio su discurso inaugural al posesionarse como prefecto provincial en 2009, aseguró: “Vamos a gobernar cien años la provincia”, el “vamos” se refería a los indígenas y al MUPP. Esta afirmación no representó una frase suelta, sino que dio cuenta de una propuesta de gobierno basada en la práctica de los pueblos indígenas.

La propuesta implica una nueva forma de hacer política desde abajo, bajo el mandato “mandar obedeciendo, retorno a la comunidad”, para lo cual se proponía el consenso y la asamblea comunitaria como máxima instancia del poder social, a la cual se le transfería la formulación de políticas públicas provinciales. Esta propuesta planteó seis preceptos político-ideológicos que indentifico a continuación.

Primero, mandar obedeciendo como base de un sistema de participación ciudadana. Segundo, el liderazgo colectivo que diferencia tres actores: el MUPP como actor político; la autoridad electa como actor público y los demás actores sociales de la provincia, los no indígenas (Gobierno Autónomo Descentralizado de Morona Santiago 2012).

La idea de Pachakutik no es el movimiento político en sí mismo, como Marcelino Chumpi lo definió en 2014: “Es la imbricación de todo un proceso político que va a permitir manejar el territorio rural y el urbano, y generar nuevos actores”. Esta propuesta es novedosa porque, si la presencia del MUPP desde su inicio estuvo concentrada en el sector rural, Chumpi planteó ampliar la base política hacia las organizaciones sociales urbanas, a través de acuerdos con los barrios, las asociaciones y los clubs, y no solamente con las autoridades locales.

El tercer precepto es el concepto de ejercicio del poder llamado co-gobierno, que junta el poder público, privado y comunitario en uno solo. El cuarto, representado por la máxima kichwa *ama shua, ama llulla, ama quilla* (no robar, no mentir y no ser ocioso) como precepto moral orientador y restrictivo de la corrupción. El quinto, la elaboración y ejecución del plan del *sumak kawsay* en la provincia, denominado *penker pijustin* en idioma shuar chicham, con el fin de alcanzar la tierra de la abundancia, *tarimiat pujutai*. Al respecto, Chumpi me explicó en 2014: “La idea del *sumak kawsay* o del buen vivir no tiene bandera, yo diría que eso es el Pachakutik, como un proceso distinto, moderno, donde las relaciones económicas y políticas no se basan solamente en ganar plata, poder económico y poder político, sino para mí subyace en lo fundamental de generar nuevas relaciones económicas que van a permitir dar las mismas oportunidades a todos”.

El sexto precepto es la construcción del Estado plurinacional y la sociedad intercultural como un nuevo imaginario colectivo cuyo fin es superar el concepto liberal de Estado y de la teoría del desarrollo, es decir, una propuesta de carácter postdesarrollista. El exprefecto Chumpi llama a esta propuesta “desarrollo del territorio”, que no es más que la práctica que han vivido las comunidades indígenas en el país y que, en el caso de la prefectura, se ejecuta como una política pública.

Sin embargo, un sector de las organizaciones indígenas shuar y achuar tiene una opinión crítica de la propuesta de Chumpi, pues le acusan de alejarse de la noción shuar del poder y adoptar la occidental. También cuestiona su reelección y plantea la vigencia de la alternabilidad en el poder. Así lo reconoció Santiago Utitaj, a quien entrevisté en 2013.

Santiago Utitaj. Los shuar y los achuar tenemos una visión propia de cómo se maneja el poder y el ejercicio de la autoridad, eso dice la mitología. El poder tiene que rotar, circular entre los líderes, los dirigentes, los políticos y entre las familias. ¿Qué hacían los abuelos para preparar una guerra?; se reunían todos los guerreros viejos y hacían una revelación de sueños para transmitirle al joven líder el poder y el coraje, el poder de Arutam, el creador supremo del shuar. Los abuelos a través del tabaco y de ceremonias rituales le inyectaban poder para que enfrentaran la guerra y le aseguraban su viaje después de la guerra. La gente está pensando en ese

sentido, por qué no equilibramos el poder, por qué no repartimos el poder. El poder no se acumula en nuestra cultura, el poder se comparte y eso es lo que no están haciendo las autoridades elegidas. Marcelino Chumpi fue revestido de poder para que comparta no para que acumule.

A pesar de esta crítica, Chumpi ganó las elecciones primarias del MUPP provincial ante un candidato que defendía la alternabilidad en el poder y luego, en 2014, fue reelegido como prefecto de Morona Santiago.

El estilo de gestión en Cotopaxi: el “gobierno circular”

En el tema de la democratización del poder, una de las prácticas más comunes ha sido la elaboración de los planes de desarrollo y la convocatoria a asambleas provinciales o municipales para planificar, ejecutar y evaluar los planes. Sin embargo, Antonio Llumitasig, el exalcalde de Saquisilí entrevistado por mí en 2004, fue más allá y me habló de un cambio de actitud en el ciudadano común. “Antes la gente concebía que el municipio debía atender todo: agua, alcantarillado, etc. Yo creo que el primer cambio es que hay una nueva visión de la población en el sentido de la participación ciudadana. Para que las cosas se mejoren, yo debo participar, debo apropiarme”.

Las formas de participación mostradas por la CONAIE han sido un referente para impulsar organizaciones similares entre los actores sociales no indígenas. Este hecho ha superado las instancias “oficiales” de representación y participación previstas en las leyes municipales y provinciales y ha permitido el surgimiento de instancias “no oficiales” que se institucionalizaron con el paso del tiempo. Antonio Llumitasig, me explicó que el caso de Saquisilí es representativo, ya que han aparecido nuevas formas de democracia local en el municipio: “La participación ciudadana ha permitido la construcción de renovadas formas de democracia local. Trabajamos con diferentes comités. Uno es el de desarrollo cantonal que es el eje de todos. El plan de desarrollo cantonal nos permitió trazar cuatro líneas estratégicas de trabajo: salud y saneamiento, educación, medio ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo urbano. Cada una tiene su propio comité que son deliberantes y proponen al comité de desarrollo cantonal planes y programas”.

En muchas ocasiones, las autoridades indígenas debieron convocar a la asamblea popular cuando algunos funcionarios pretendieron “distribuirse” el presupuesto municipal según las cuotas partidarias, como lo demuestra este testimonio de Llumitasig: “En 1998 no quisieron aprobar el presupuesto porque querían poner cuotas y yo les dije: ‘Señores concejales, si ustedes no aprueban el presupuesto, voy a convocar a una asamblea ampliada y hacer que lo apruebe el pueblo. Sé que voy a infringir algunas cosas, pero estoy en la obligación de hacerlo’. Debido a esa actitud reconsideraron y aprobaron”.

Por lo que se refiere a la transparencia de la gestión administrativa y política, uno de los aportes del gobierno provincial de Cotopaxi fue el denominado “gobierno circular”, caracterizado por el respeto a las diferencias étnicas, la vigencia de la diversidad cultural y la igualdad social y política, como lo afirmó César Umajinga en una entrevista que le realicé en 2004: “El indígena ya no es excluido, es respetado como ser humano, no hay rechazo ni a su cultura ni a su identidad; no hay jerarquía social y política. Que haya un solo círculo para que todos estemos juntos, es el ejercicio del poder desde abajo, el gobierno de los excluidos, de los que no han tenido oportunidad”.

Este gobierno circular reúne a indígenas, campesinos, mestizos y blancos, dentro de un espacio plurinacional, multiétnico, intercultural y multilingüe. Cotopaxi permite mostrar si los gobiernos locales son o no alternativos, en qué sentido lo son y si en realidad tienen una forma diferente de hacer política, en otras palabras, de ejercer el poder desde abajo. El exprefecto Umajinga me lo planteó en 2004 de esta manera: “El modelo del Estado es vertical y Pachacutik lo impugna. Siempre dicen que el poder está detrás del escritorio, pero yo no creo que el poder deba ser para una autoridad. El poder debe ser compartido a través de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el control social del ciudadano común y corriente. Es una nueva forma de hacer política, no es solamente ver si es que el prefecto cumple o no, sino si es que hay propuestas de fondo, como la construcción de un nuevo modelo de desarrollo. Todos estos conceptos son nuevos y necesarios para la sociedad, y deben ser transmitidos por un líder que pueda cambiar los conceptos, la ideología”.

Otro planteamiento interesante es la construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno local: el *alli kawsay* (buen vivir o modelo de vida). Se trata de una concepción indígena según la cual el desarrollo no solamente implica una mejora en la generación de ingresos económicos, sino que, sobre todo, supone lograr una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo. Para ello se deben combinar dos aspectos importantes: la visión de hacia dónde ir y la voluntad política para hacerlo. Es una propuesta que nace de la cosmovisión indígena, pero que es plenamente aplicable a los demás grupos culturales que forman parte de la provincia.

Sin embargo, en este planteamiento los gobiernos locales han ignorado la necesidad de contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo para tratar de alcanzar el *alli kawsay*. El gobierno provincial ha formulado esa visión y los pasos que se deben seguir para lograrla. La presencia de un partido o movimiento político en el poder provincial se convierte en secundaria. Para cumplir esta visión, trata de pasar de los proyectos a la ejecución de políticas locales de largo plazo. En la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural local cobra especial importancia la generación de políticas públicas encaminadas a fortalecer las economías locales, las instancias organizadas, las relaciones interculturales y sus identidades propias y, en el largo plazo, la construcción de la autonomía regional y local.

Un tema clave lo constituye la relación entre obras físicas, desarrollo sustentable y proyecto político. De la experiencia del gobierno local alternativo en Cotopaxi parece importante lograr un equilibrio entre ejecución de obras materiales –indispensables ante los ojos del electorado– y la insistencia en los valores del proyecto político que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder. El exprefecto Umajinga, entrevistado en 2004, reflexionó sobre este equilibrio: “Las obras físicas son indispensables, pero no son el problema de fondo, es la visión a largo plazo y cómo sostener el proyecto político. Al fin hemos ganado algo con mucho orgullo y que no tiene un valor económico: lograr un espacio como movimiento indígena, que podamos impulsar y [en el cual] discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto”.

La propuesta del gobierno circular de Umajinga muestra algunas limitaciones e incumplimientos, como privilegiar liderazgos individuales y no políticas colectivas e institucionales. El prefecto de Cotopaxi, Jorge Guamán, que es también de Pachakutik, aseguró al respecto en una entrevista que le hice en 2010: “Hemos tenido problemas en el Consejo Provincial. La herencia de César Umajinga nos ha golpeado. Para mí, 12 años fue mucho; fuera por alternabilidad, fuera por proceso. Si hubiera habido un cambio, a mi modo de ver, pero no fijando políticas individuales del prefecto, sino políticas institucionales. Entonces cualquier compañero o compañera debía continuar el proceso y eso no se ha hecho. Se ha privilegiado la figura, el liderazgo. En ese momento, el líder es el que vale. Bajo esta figura se hace la conducción sociorganizativa, la conducción del Consejo Provincial, la conducción del municipio, entonces allí el rol de las organizaciones se ha quedado al margen”.

La falta de alternabilidad del exprefecto Umajinga casi impide la elección del prefecto Guamán, quien en las elecciones de 2014 ganó con una ventaja del 2 % sobre la segunda candidata, Blanca Guamangate, de AP.

El estilo de gestión en Tungurahua: “todos somos gobierno”

La propuesta política del actual prefecto de Tungurahua, Fernando Naranjo, se resume en el lema “todos somos gobierno”. Es importante analizar lo que esto significa y los procesos sociales y políticos que ha involucrado. La base del estilo de gestión del prefecto Naranjo es la participación popular, para lo cual inició un proceso novedoso de convocatoria a todos actores sociales. Como me explicó en 2014: “Lo primero que hicimos fue plantear asambleas parroquiales para que sean estas las que definan las obras que necesitan y sus objetivos fundamentales. Luego encontramos que había una coherencia muy interesante entre las propuestas de los planes estratégicos participativos y las resoluciones de las asambleas parroquiales; lo correcto era iniciar una mecánica que se llamó de objetivos comunes de la provincia”.

Según Naranjo, este ejercicio permitió identificar tres ejes de acción para el gobierno de la provincia: agua, trabajo y bienestar de la gente.

Fernando Naranjo. Tungurahua es una provincia seca y la demanda principal de todas las personas y organizaciones sociales era “queremos agua”. No solamente de las zonas rurales; se requería agua potable, agua para uso industrial, en fin, todo el manejo ambiental era una de las preocupaciones. De allí nació el primer eje definido, el del agua. La historia de Tungurahua está basada en que decidimos hace más de 150 años transformar una zona desértica en una zona productiva. Encontramos 270 canales de riego construidos por nuestros antecesores. Entonces, es un tema que definió el primer eje, el primer gran objetivo común.

El segundo gran objetivo común en todos los actores sociales de la provincia era que querían fuentes de trabajo y mayor valor agregado para su producción. Se vislumbraba desde todo ángulo que lo que queríamos era tener las posibilidades de que no haya migración, que nuestra gente no se vaya, que tengamos aquí alternativas de producción, de productividad, que haya equidad en los tratamientos de los servicios básicos; en la época la energía en las provincias tenía un costo de 30 o 40 % más que en Quito y Guayaquil, debido a la aplicación de las políticas neoliberales de la época. Entonces, el segundo eje fue el trabajo.

El tercer eje fue una concepción de que muchas de las acciones de las mesas de concertación, de los planes estratégicos estaban enfocadas al bienestar de la gente, todo el mundo quería una mejor vivienda, una mejor salud, una mejor educación, quería atención a los discapacitados, todos querían eso. Ese fue el origen del eje gente. Lo concretamos con el concepto de que la participación ciudadana es el fundamento.

Luego de este ejercicio, el prefecto Naranjo convocó a una gran asamblea a todos los líderes y las lideresas elegidos por un grupo colectivo de la provincia y les expuso la propuesta de los ejes de acción. En esta reunión, se formaron los parlamentos del agua, de trabajo y de la gente. Fueron definidos no como mesas de concertación sino como grupos de interés generadores de acciones concretas (la Agenda Tungurahua), los cuales se responsabilizaron de su aplicación, seguimiento y evaluación.

Estos parlamentos también definieron tres principios rectores de las acciones. La representatividad mediante la que las personas participarán “en nombre de grupos y sectores debidamente elegidos y reconocidos por todos”. La corresponsabilidad, con la que se intervendrá de modo responsable

y solidario en “la solución de los problemas de la provincia”. La gobernabilidad, con el que se intentará que “los acuerdos a los que se llegue democráticamente [sean] acatados por todos los actores, incluso aquellos externos a la provincia” (Agenda Tungurahua 2014, 7). De igual manera, se formuló que, en el mediano plazo, el nuevo modelo de gestión debería conseguir el poder hacia afuera; el poder hacia adentro; las sinergias institucionales para realizar alianzas beneficiosas; la transparencia en las gestiones provinciales; la capacidad local para resolver problemas; una planificación integrada; la sostenibilidad de la gestión en el tiempo para que no dependiera de personalismos; la construcción de una sociedad que respetara la diversidad y la diferencia (Agenda Tungurahua 2014, 7).

El proceso continuó una vez formados los tres parlamentos. Según detalló Fernando Naranjo en una entrevista que le hice en 2014, la junta de gobierno de la provincia “tiene 32 miembros, y solo 12 somos producto de la democracia representativa; están los nueve alcaldes, el prefecto, el gobernador, como representante del ejecutivo y un representante de las juntas parroquiales rurales. Esos somos los 12 miembros políticos. Los otros 20 actores son representantes directos de los grupos sociales. Tenemos dos representantes por cada parlamento, parlamento de agua, parlamento del trabajo y parlamento de la gente, y tenemos representantes de las universidades, colegios profesionales, de las cámaras de la producción y de los tres movimientos indígenas de Tungurahua”.

En esta nueva junta de gobierno, basada en una representación por liderazgo, el prefecto no es el presidente, pues cualquiera de los 32 miembros puede serlo. Su principal función corresponde a la de un consejo de planificación provincial que se reúne anualmente para evaluar la rendición de cuentas prevista en la ley sobre gobiernos locales. Un elemento interesante a destacar en esta propuesta de gestión y participación política es la intervención de los actores sociales indígenas. Tungurahua es la única provincia del país en la que las filiales de la CONAIE, FENOCIN y FEINE actúan de manera coordinada y unitaria. De manera que el modelo de participación provincial fue presentado a la Asamblea Constituyente de 2007, como me relató Fernando Naranjo en 2014: “En el año 2007 hicimos una propuesta formal a la Asamblea Constituyente sobre la reestructuración política del Estado ecuatoriano y, muchas de nuestras propuestas, fueron aceptadas. Lo hicimos por escrito, debidamente

discutido y con participación ciudadana. Uno de nuestros orgullos es que el artículo 100 de la Constitución es una copia textual de nuestro modelo de participación ciudadana”.

Según Naranjo, luego de 16 años de la implementación de este modelo, la experiencia ha sido expuesta en otros países, en donde fue bien evaluada y recomendada: “Nos han evaluado sobre todo las ONG; nos han invitado a exponer nuestra experiencia en Colombia, Guatemala, República Dominicana, Canadá. En el Cuzco nos reunimos cinco gobiernos intermedios y por Ecuador fue invitado Tungurahua. La verdad me dio mucho orgullo porque sí estábamos un pasito más arriba del resto. Sobre todo, en la participación ciudadana que es lo que más destacó y en un índice que considero que es motivo de especial satisfacción. En pobreza extrema estamos apenas en el 2 %. En equidad me siento muy orgulloso, porque eso se nota al recorrer la provincia, cómo la riqueza está mejor distribuida que en el resto del país”.

El estilo de gestión en Chimborazo: “la minga por Chimborazo, la minga por la vida”

Durante los 10 años que fue prefecto, Mariano Curicama llevó a cabo una propuesta de gestión y participación denominada: “la minga por Chimborazo, la minga por la vida”.⁸ Esta propuesta la había puesto en práctica cuando fue alcalde de Guamote entre 1992 y 2000. Esta forma de gobierno “se inspira en valores ancestrales de la cultura andina, sustentados en la práctica cotidiana de la participación comunitaria y en el aprovechamiento de las capacidades de los talentos locales” (Honorable Consejo Provincial de Chimborazo 2008, 3). Carlos Moreno, quien fue asesor de Curicama, recordó este proceso en una entrevista que le realicé en 2014: “Cuando Mariano llega al consejo provincial, trajo esa experiencia que se consolidó acá, dándole una forma no solo participativa sino mucho más técnica, para adecuar ese proceso que venía desde Guamote. Aprovechó más la organización como mecanismo político, que como mecanismo administrativo o técnico”.

⁸ En kichwa minga significa trabajo colectivo o cambiamano.

¿De qué manera Curicama utilizó este estilo de gestión política en el gobierno provincial? Los gobiernos provinciales ecuatorianos, según el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuentan con cuatro competencias. Una de ellas es la ambiental, para la cual consiguió recursos de la cooperación internacional con el aval del gobierno central. “Mariano [aseguró Carlos Moreno] ha tenido una gran capacidad para conseguir recursos económicos, en algunos casos mediante créditos, fondos significativos que provienen del Proyecto de Inversiones de Desarrollo (PIDD-Chimborazo) y 4 500 000 USD para el manejo de páramos financiado por el Banco Mundial (2008-2013)”.

La gestión participativa, originada en Guamote y en Chimborazo, tuvo repercusión a nivel nacional, según lo que afirmó Moreno: “En lo participativo creo que nosotros hemos logrado cosas muy interesantes. Nuestros técnicos se desplazan dos o tres veces al año a otras prefecturas para ofrecer asesorías. Funcionarios del Consejo se fueron a Sudáfrica, donde querían conocer el sistema de planificación y presupuesto participativo. Ese es un sistema realmente interesante. Sin modestia de ninguna naturaleza el gobierno central lo ha tomado como política nacional”.

Curicama implementó algunos elementos de gobernabilidad en el gobierno provincial. La planificación estratégica, la práctica del presupuesto participativo, el mandato ciudadano expresado en asambleas populares, la organización social como mecanismo de gobernabilidad e inclusión de todas las personas y organizaciones. El carácter intercultural del gobierno provincial fue muy importante, ya que buscaba darle identidad a Chimborazo mediante la transformación de las relaciones interétnicas entre los mestizos e indígenas, históricamente racistas y excluyentes. Según palabras del prefecto: “tenemos que dejar de vivir de espaldas porque hemos estado caminando por caminos distintos, cuando tenemos que caminar juntos” (Honorable Consejo Provincial de Chimborazo 2008, 12).

En 1972, el Concejo Municipal de Guamote estaba conformado por el alcalde y siete concejales; todos eran mestizos, no había ninguna representación indígena en un territorio donde representaban el 95 % de la población. En 1996, 24 años más tarde, la composición del concejo había cambiado: el alcalde era indígena y seis de los siete concejales

también. En 2014, transcurridos 18 años, el alcalde y todos sus concejales eran indígenas.

En un poco más de 40 años, la estructura del poder local se transformó. Lo mismo ocurrió con las relaciones de dominación étnica entre indígenas y mestizos, así como los simbolismos del poder local. Esa transformación se debió en parte a la incorporación, hecha por Curicama cuando era alcalde, de los denominados espacios públicos de concertación local (Bebbington 2006). Estos espacios, que no estaban contemplados en la estructura nacional de los gobiernos locales, fueron principalmente dos: 1) el comité de desarrollo local, compuesto por las 12 organizaciones de segundo grado existentes en el municipio y un equipo técnico encargado de diseñar e implementar el plan de desarrollo; 2) el parlamento indígena y popular compuesto por los presidentes de las 133 comunidades rurales y urbanas del municipio. Su misión era legislar, delinear políticas y fiscalizar el trabajo del municipio y del comité de desarrollo local. Contaba con un equipo ejecutivo compuesto por un presidente y una secretaria.

Estas instancias, surgidas como parte de un proceso de participación directa, han mostrado con el tiempo debilidades en su diseño y en la cultura política, las cuales se explican por la falta de independencia en relación con los poderes locales instituidos, las subordinaciones caudillistas y las prácticas clientelares. Además, ninguno tiene la existencia legal con la que solo cuenta el municipio. Por lo que se refiere a la cultura política, la ciudadanía sin una formación democratizadora no tiene la fuerza para operar en los espacios de poder, los cuales son rifados entre dirigentes y cúpulas, en procesos con alta carga personalista (Bebbington 2006, 12). En este escenario, si las organizaciones de segundo grado se debilitan, hay poco control social sobre el comportamiento de sus dirigentes.

Los diversos estilos de gestión y participación política identificados: “Vamos a gobernar cien años”; el “gobierno circular”; “Todos somos gobierno” y la “Minga por Chimborazo” muestran nuevos estilos de hacer política. Todos representan formas de gobiernos locales con modo comunal de gobernanza y centran su accionar en un elemento clave que es la participación ciudadana inscrita en la democracia directa propuesta por la CONAIE a inicios de la década de 1990.

Al analizar estos estilos de gestión, se observan prácticas asociadas a la visión dentro y fuera del Estado. Las primeras, relacionadas con prácticas burocráticas y el lenguaje jurídico propio del aparato estatal, tales como presupuesto y planificación participativa, rendición de cuentas, auditoría, etc., lo que ha hecho que las mismas autoridades indígenas las mimeticen, las reproduzcan y las incorporen en sus relaciones cotidianas.

Con respecto a las prácticas fuera del Estado, las mismas están vinculadas con nuevos espacios y mecanismos de participación no considerados en las leyes y normas de los gobiernos locales, así como con concepciones de principios orientadores de la práctica política. Entre las primeras están los comités de desarrollo de Cotopaxi, los parlamentos del agua, gente y trabajo y la junta de gobierno de Tungurahua; el comité de desarrollo local y el parlamento indígena y popular de Chimborazo. Entre las segundas, vale mencionar las categorías shuar *penker pijustin* y *tarimiat pujutai* de Morona Santiago y la minga de Chimborazo.

El diseño de políticas públicas interculturales

Uno de los ejes transversales planteado por el MUPP para la gestión de los gobiernos locales es el carácter intercultural de las instancias locales de poder, aquí se ubica una de las formas propias más relevantes de hacer política, además de una discusión sobre qué entienden las diferentes autoridades por interculturalidad. El prefecto Marcelino Chumpi afirmó en 2014:

Marcelino Chumpi. El tema de la interculturalidad no es un tema indígena o no indígena. Voy a ponerte este ejemplo: es la superación del concepto racial y xenofóbico que se ha dado en las relaciones entre culturas; eso es la interculturalidad. Por lo tanto, las políticas interculturales no significan que ahora todo el mundo va aprender a hablar shuar chicham, significa, en realidad, generar una nueva estructura, por un lado, geopolítica y, por el otro, geoeconómica.

La gente mestiza sigue diciendo: shuarita para referirse [despectivamente] al shuar. Para mí la interculturalidad debe ir construyendo ese nuevo pensamiento, destruyendo el pensamiento tradicional, ortodoxo del

racismo, y eso es muy difícil. ¿Cómo lo hacemos? Con la educación, las artes, las relaciones económicas. Hay que meterse por allá, hablar por acá, y eso lo hacemos desde el gobierno provincial. Cuando estamos haciendo panaderías, estamos haciendo pan de yuca, pan de chonta, mermeladas de jengibre, la gente de aquí dice: “¿Ve?, estos son los productos que utilizan los shuar y no hemos sabido valorar”. Esas son las políticas interculturales.

Resalto de estos testimonios la discriminación racial, la predicación de que la cultura mestiza es superior a las culturas indígenas, y el hecho de que Chumpi considere que la interculturalidad no solo tiene que ver con un diálogo entre culturas, sino que se necesitan cambios en la cultura política y en las relaciones económicas entre indígenas y no indígenas para llevarla a cabo. Sobre estas transformaciones en las relaciones Umajinga sostuvo en 2004: “Ahora en Cotopaxi se comprende la interculturalidad como una nueva manera de vivir la cultura. Y a ese nivel pretendemos que nuestro proyecto político continúe con este trabajo que es interesante y que postula que siendo diferentes consideramos que somos iguales, pues al final de todo, hemos dicho que somos hijos de Dios, aun naciendo en diferentes culturas, somos hijos de Dios”.

Umajinga reconoce una doble dimensión en la noción de interculturalidad: el derecho a disfrutar de igualdad en el acceso a la educación, la salud, a un ingreso digno, etc.; y el derecho a la diferencia en cuanto a disfrutar de una lengua, identidad, justicia, territorio y autoridades propias. Además, utiliza una razón religiosa y espiritual para explicar la mencionada igualdad. Por el contrario, Fernando Naranjo, el prefecto de Tungurahua, abogaba en 2014 por una posición más propia del mestizaje.

Fernando Naranjo. Uno de los conceptos que yo personalmente tengo es que esta diferenciación entre lo que son los indígenas y el resto de la población no es muy dable en un país que se ha mestizado desde hace muchísimos años. Mi criterio siempre es que al desarrollo de los movimientos indígenas hay que darle la prevalencia respectiva pero no considerarlos como un grupo especial o aparte, [para mí] son un tungurahense más. Las tres organizaciones indígenas que hay en Tungurahua han trabajado con ese criterio. Es más, somos la única provincia en la que las tres líneas del movimiento indígena trabajan de forma unitaria.

Inclusive se superan mucho de esos elementos que a veces son un freno para la interculturalidad, el racismo, metido de por medio. Esta posición de trabajar por separado a mí me parece demasiado extrema.

Fernando Naranjo renuncia a mantener un enfoque indigenista de los pueblos indígenas, es decir, políticas hechas por no indígenas solo para indígenas. Por ello destaca la incorporación de los indígenas en todas las políticas de desarrollo de la provincia, como un colectivo prevalente por su pasado histórico, pero a la par de los demás grupos que forman parte del territorio. La afirmación del prefecto de que Tungurahua es la única provincia en la que tres organizaciones indígenas nacionales trabajan de forma conjunta no se repite en otra zona del país. Una posición etnicista de parte de cualquier organización indígena sería considerada extremista. La existencia de un proceso de mestizaje generalizado en Tungurahua le lleva a reconocer la especificidad de lo indígena y la generalidad de ser tungurahuese.

Carlos Moreno, exasesor del prefecto Curicama, relató en 2014 lo complicado que fue –en el seno del recién creado Consejo Provincial de Interculturalidad en Chimborazo– definir lo que la noción de interculturalidad significaba. De hecho, estuvieron tres días discutiendo sin alcanzar ningún acuerdo, salvo que la construirían en la práctica. Desde que la Constitución de 2008 fue aprobada, ha sido ampliamente discutido el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano y lo que esto significa en el diseño de las políticas públicas. Llama mucho la atención que en la provincia con el mayor porcentaje de indígenas de la Sierra, sus autoridades provinciales encuentren dificultades para definir la interculturalidad. Aunque, también es entendible, ya que en Chimborazo la discriminación racial hacia los indígenas todavía resulta cotidiana.

En Morona Santiago, Marcelino Chumpi hablaba en 2014 de dos ejemplos de política pública intercultural en el campo del turismo y de la salud:

Marcelino Chumpi. Vamos a poner un ejemplo de lo que nosotros hacemos aquí. Tenemos un corredor turístico y ecológico, el Palora–Gualaquiza. Ahí estamos todos, ¿qué es lo que se debe mostrar al turismo?, todo, pero básicamente servicios, eres shuar, eres *apash* (mestizo), eres quien sea, pero los servicios deben ser categorizados así: hotelería,

restaurante. Allí muestras la riqueza en términos culturales, en términos sociales, ambientales, todo lo que tú quieras. Ese es el mejor ejemplo para mí, de una política intercultural.

Por ejemplo, los mecanismos que tenemos en la Coordinación de Equidad, Formación y Acción Social (CEFAS). Hacemos misiones humanitarias. Ahí vienen shuar, achuar, mestizo, todo el mundo que quiera. El tema es la calidad de los servicios; depende de si es odontología, medicina general, si es prevención, porque es todo un equipo que se traslada, trabaja, habla en shuar, también los médicos tienen que hablar en shuar, pero no es como una obligación, sino que es como algo natural. Yo no es que soy solamente shuar, tienes que aprender a pensar. La gente indígena cuando va a recibir atención médica ¿qué es lo que quiere?, simplemente ser atendido con la misma calidad que se atiende a un mestizo en la ciudad.

En una entrevista realizada en 2013, Olmedo Iza un intelectual indígena de Cotopaxi criticó la relación entre el discurso y la práctica en cuanto a las políticas públicas interculturales y dio cuenta de la ausencia de estas en el gobierno provincial: “Si queremos hacer un plan provincial necesariamente hay que ver a todos los actores culturales, los que tienen identidad cultural propia. El discurso sí es intercultural, pero en la práctica no logramos aterrizar. Conceptualmente está entendido como que todos los que convivimos en un territorio debemos participar, tener deberes y derechos. Pero en la práctica no se logró concretar en acciones de apoyo a estos sectores. Habría que profundizar en algunos temas que han sido álgidos y que siguen vigentes en los procesos participativos”.

Sobre la interculturalidad en relación con las gestiones provinciales, el prefecto Naranjo expuso en 2014 la experiencia de la constitución de un fideicomiso para el manejo del agua y la lucha contra la pobreza en la provincia:

Fernando Naranjo. Uno de los temas que yo lo destaco especialmente es el hecho de que por el planteamiento de la unidad de los movimientos indígenas se generó un fondo específico para preservación de los páramos y lucha contra la pobreza. No es solamente un trabajo ambiental; es un trabajo de lucha contra la pobreza y es muy interesante porque los movimientos indígenas fueron los creadores de ese movimiento.

Nosotros le dimos el curso respectivo, lo analizamos en muchísimas discusiones. Al final generamos un fideicomiso que se maneja no como movimiento indígena. Lo que hemos buscado es que la acción en los páramos, la preservación de recursos naturales –que es acción del parlamento agua– se complemente con la acción del parlamento gente, que es la eliminación de la pobreza. Lo que tenemos es que quien trabaja ahí no somos los consultores ni los técnicos. Los que trabajan son las propias organizaciones de segundo grado que son las que generan planes de manejo del páramo y lucha contra la pobreza.

Esta experiencia, inédita en el país, tuvo el mérito de retomar una iniciativa indígena y convertirla en una acción donde participaran todos los actores sociales. Alrededor del recurso del agua, se generaron acciones para el cuidado de las fuentes hídricas en los páramos, obras de potabilización y saneamiento, construcción de infraestructura de riego y paliación de la contaminación ambiental. Los réditos del fideicomiso no solamente sirven para el buen manejo y preservación, sino también como apoyo a los sectores más pobres de la provincia. Ha sido una de las pocas políticas públicas interculturales exitosas y sostenibles en el ámbito nacional.

En Chimborazo, las dificultades presentadas en la implementación de políticas públicas interculturales son semejantes a las encontradas en Cotopaxi, como explicó Carlos Moreno en 2014. “Sobre la interculturalidad todavía necesitamos incluir profesionales indígenas al Consejo Provincial. Se ha capacitado al personal mestizo en el conocimiento del kichwa, aunque sea para que saluden a la gente indígena, para darles un mejor trato. Eso ha pasado a nivel nacional. Además de ser una propuesta de intelectuales mestizos –siempre provino de ese sector–, entonces todavía estamos en pequeñas acciones de interculturalidad, no en una verdadera conceptualización de lo que sería la interculturalidad”.

Según este testimonio de uno de los asesores mestizos de Curicama, pareciera que fueron los intelectuales mestizos quienes plantearon el tema de la interculturalidad, lo cual desconoce lo suscrito por la CONAIE en su congreso de 1993. De alguna manera, desdice las experiencias narradas en las otras provincias, donde tanto mestizos como indígenas han confluído en propuestas comunes.

El carácter intercultural del Estado ecuatoriano desde la perspectiva de los gobiernos locales amerita algunas reflexiones. De las cuatro provincias analizadas sobresale una que continúa siendo un obstáculo para la vigencia de la interculturalidad. Se trata de la presencia del “racismo puro y duro”, como lo llama uno de los actores, de parte de mestizos e indígenas. Sin embargo, el racismo es más notorio en los primeros, ya que históricamente han concentrado el poder económico y político. En la población indígena, la cual desde la década de 1990 ha podido acceder parcialmente a los poderes locales, se presenta con menor intensidad.

En realidad, se trata de una categoría compleja que requiere de varias acciones para superarla. Los gobiernos locales han priorizado tres clases: las jurídicas, las políticas y las de movilización social. Las primeras están representadas por la aprobación de la normativa jurídica; las segundas por los acuerdos de los prefectos con los movimientos y los partidos políticos de oposición para llevar adelante su mandato; las últimas por la continua movilización indígena cuyo fin es impedir prácticas de corrupción en la asignación de los fondos públicos.

Las diversas formas de concebir la interculturalidad también ameritan un comentario. Existen enfoques que priorizan el ámbito estrictamente cultural, otros que la asocian con procesos económicos y políticos; incluso algunos incluyen elementos religiosos. Este hecho muestra que la concreción del carácter intercultural del Estado no solo será resultado de un proceso a mediano y largo plazo, sino que implicará avances, retrocesos y hasta vaciamiento del contenido original de este concepto.

La relación de los gobiernos locales con las organizaciones sociales

En la provincia de Morona Santiago existen cuatro organizaciones de la nacionalidad shuar: la FICSH, la Organización Shuar del Ecuador (OSHE), la Nación Shuar del Ecuador (NASHE) y la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE) y una de la nacionalidad achuar: la NAE. Todas apoyaron la elección de Chumpi como prefecto y, además, forman parte de la CONFENIAE, de la CONAIE

y del MUPP. La FICSH es una organización referencial. Fue la primera organización indígena nacional que se constituyó legalmente en el año 1964. Además, en 1978 y 1980, fue sede de dos reuniones de dirigentes indígenas que permitieron la posterior creación de la CONAIE en 1986. Francisco Shaki, expresidente de la FICSH, me relató en 2014 sobre los orígenes de esta organización: “La FICSH nació con el fin de atender a las necesidades de las comunidades. El objetivo principal es defender el espacio, el territorio, para que los socios puedan asentarse en esos territorios, lo cual hemos cumplido en los territorios globales. Están legalizadas aproximadamente 1 500 000 hectáreas; faltan por legalizarse unas 335 000”.

¿Qué sucedió con estas organizaciones durante la gestión de Marcelino Chumpi? La FICSH y la OSHE se opusieron al gobierno local y apoyaron al expresidente Correa, quien mantenía una fuerte pugna con la CONAIE y el MUPP desde el año 2009. Esto significó que esas organizaciones firmaran convenios con el gobierno central para obtener paneles solares, computadoras de última generación, motores de embarcaciones y proyectos productivos para la cría de pollos y peces. La FICSH tuvo que enfrentar un problema grave: el pago de una deuda de 400 000 USD resultado de gestiones anteriores. La situación fue mucho más crítica al momento de elegir candidatos a las elecciones de prefectura en 2014, porque la FICSH seleccionó como viceprefecto a un miembro de su organización para la lista de AP. Las otras organizaciones NASHE, FIPSE y NAE mantuvieron una actitud indiferente ante esta situación.

Sin embargo, la división de las organizaciones indígenas provinciales tenía causas más profundas. La oposición a las autoridades locales buscaba otras fuentes de recursos económicos y políticos en el gobierno central, que era opositor al prefecto. Esto produjo pugnas de poder dentro de las organizaciones indígenas, las cuales son generalmente de carácter temporal y están centradas en la figura de los líderes provinciales. En 2014, Francisco Shaki explicaba sobre el desempeño de las autoridades indígenas en las instancias de los gobiernos locales: “Los gobiernos parroquial, cantonal y provincial deben trabajar en coordinación con la FICSH para atender las necesidades de los socios. Entonces nuestro orgullo era tener a todas esas personas en diferentes instancias públicas. Muy pocos han respondido porque cuando llegan al poder han pensado

que ellos son las máximas autoridades que están encima de las autoridades organizativas y más bien han querido apropiarse del movimiento y han hecho las obras siempre y cuando las comunidades estén a favor de ellos, a favor del pensamiento de ellos”.

Para entender este contexto es importante revisar la elección para la prefectura provincial en 2014. La elección primaria del MUPP se realizó en 2013, con la presencia de dos candidatos: Marcelino Chumpi que se reelegía y Celestino Wisum, alcalde del cantón Taisha. Los resultados favorecieron al primero con 6230 votos mientras el segundo obtuvo 2398. Este suceso puso en evidencia la división de las organizaciones provinciales, aunque los resultados no fueron objetados. Los opositores a Chumpi argumentaban la necesidad de la alternabilidad y de respetar la concepción shuar que impide la acumulación de poder en una misma persona.

Pierre Clastres (2010) plantea que entre las sociedades indígenas amazónicas existe una serie de fuerzas centrípetas que impiden la concentración del poder. Las formas tradicionales del ejercicio político en las tierras bajas están basadas en saberes generadores como el carisma o la fuerza de pensamiento, y no descansan sobre construcciones jerárquicas, electivas o tecnoburocráticas propias de un sistema estatal. Entonces cabe preguntarse si las organizaciones indígenas actuales, en su afán de autonomización política, tienen por vocación ir contra el Estado o si, por el contrario, inspiradas en el modelo estatal, tratan más bien de emular la vía tecnoburocrática de hacer política. Santiago Utitaj, un dirigente shuar que entrevisté en 2013, reflexionaba sobre esta disyuntiva: “Las teorías políticas y sociológicas occidentales no cuajan con nuestra filosofía, pero siendo objetivos podemos combinar las teorías sociológicas, políticas y antropológicas con nuestra teoría propia [circulación de poder] proveniente de la cosmovisión shuar. Por eso se está fragmentando al Pachakutik y no escuchan a los abuelos”.

En Morona Santiago, desde que Marcelino Chumpi fue elegido asambleísta en 1997, el avance político de los candidatos shuar ha sido notorio, al punto de que los no indígenas han llegado a compartir las nominaciones y los cargos con los indígenas. Santiago Utitaj describió cómo la organización indígena predomina en este escenario.

Marcelino Chumpi. Antes los indígenas disputaban con los mestizos todos los poderes. Sin embargo, los votos eran de nosotros; nosotros votábamos por un candidato mestizo cuando un indígena estaba de alterno o de tercer candidato. Los compañeros mestizos cuando llegaban al poder nunca compartían, jamás iban a hacerlo. Desde 1997, cuando Pachakutik emergió en Morona Santiago con autoridades en la prefectura y candidatos propios, algunos mestizos se han puesto pilas. Los empresarios, los que financian las campañas, por ejemplo, en Logroño, ya no se meten a ser candidatos, sino que apoyan económicamente al compañero shuar que tiene más posibilidades de ganar. Ellos también ganan, reciben una jefatura, un contrato. Para qué se van a amargar la vida compitiendo con un compañero indígena.

La experiencia de la relación entre movimiento social y movimiento político en Morona Santiago muestra dos caras, la una de avances en la gestión del poder local y la otra de división interna. Esta última se debe a la lucha por conciliar la cosmovisión shuar y achuar, externa al Estado, con la propuesta tecnoburocrática, interna al Estado.

En la provincia de Cotopaxi, el referente organizativo del movimiento indígena es el MICC.⁹ Es una organización indígena que pertenece al ECUARUNARI y es filial de la CONAIE. Fue creado en 1980 y está conformado por 28 organizaciones locales. Es una de las organizaciones más representativas y decisivas en el quehacer político de la CONAIE, pues su grado de organización y de movilización le ha permitido ser protagonista de muchos de los levantamientos indígenas.

Para complementar su acción política, el MICC lidera otros procesos que lo fortalecen. Por ejemplo, la escuela para capacitar a quien ejerza la dirigencia y los cargos públicos; la formación de líderes y lideresas con perspectiva de género; la gestión de becas de estudio en Cuba; los proyectos para mejorar la calidad de la educación en las comunidades de base.

En Cotopaxi, el exprefecto Umajinga permaneció en el poder durante 12 años y esta es una de las pocas provincias donde el movimiento social ha sido el sustento del movimiento político. Olmedo Iza, entrevistado en 2013, proporcionó indicios que explican este hecho: “Pachakutik ha

⁹ Otra organización indígena que existe en la provincia es la Asociación de Iglesias Indígenas Evangélicas de Cotopaxi (AIIEC), filial de la FEINE.

dado lecciones a los otros partidos políticos. El caso de Cotopaxi muestra cómo una organización social puede ser soporte de un gobierno sea este nacional, provincial o parroquial. Si no tiene una estructura social que lo soporte, no solamente que le mantenga en el cargo sino para trazar líneas de acción, es bien difícil que efectivamente se puedan plantear programas de desarrollo eficientes. En eso Cotopaxi sí ha tenido un mayor control que las otras provincias”.

Este apoyo del MICC hacia las autoridades indígenas elegidas durante 20 años, se tradujo en la implementación de una serie de elementos de gobernabilidad en estas instancias de poder. De hecho, como afirmó en 2014 el prefecto de Cotopaxi, Jorge Guamán, las labores organizativas del MUPP lograron que se constitucionalizaran prácticas como los presupuestos participativos y las elecciones primarias. Según Olmedo Iza, estas fueron medidas concretas que se implementaron a raíz de la acción política de los movimientos locales indígenas. “La prefectura estuvo marcada con una alianza con las estrategias que tenía el movimiento indígena. Por ejemplo, en Cotopaxi se propuso el presupuesto participativo. También los planes participativos elaborados activamente por las organizaciones campesinas y las indígenas. El plan provincial sí tenía mucho de los contenidos con las aspiraciones legítimas que tenían los indígenas en Cotopaxi”.

Sin embargo, la falta de alternabilidad en el poder del exprefecto Umajinga fue cuestionada cuando los intereses individuales de las autoridades reelegidas prevalecieron sobre los intereses de la propuesta ideológica y política del MUPP y del MICC. Fue una situación en la cual la presión del movimiento social se desvaneció, al punto de causar la destitución del exprefecto cuando todavía le faltaba un poco menos de la mitad del tercer período.

El actual prefecto, Jorge Guamán del MUPP, planteó que el problema no es la alternabilidad de las autoridades sino la permanencia de procesos políticos de cambio y transformación; si eso no se garantiza—afirmó— los individuos elegidos son relativos.

En la Asamblea Constituyente de 1998, el MUPP apoyó la creación de las Juntas Parroquiales Rurales (JPR), como últimas instancias de poder local elegidas de forma universal. Estas reemplazaron a la figura del teniente político, quien era el representante del Ejecutivo en las

parroquias rurales y fungía también como juez de primera instancia desde inicios de la República. Las nacionalidades y pueblos indígenas identificaban a esta autoridad como una persona no indígena, aliada a los intereses del cura párroco y de los terratenientes locales. Por lo tanto, era parte de la estructura de poder de la época de la hacienda. En el año 2000, se eligió por primera vez al presidente y a los cuatro vocales de las JPR. Cada cuatro años se eligen 815 JPR y, desde el año 2008, cuentan con presupuesto propio para su gestión. El MUPP ha participado con sus candidatos en las cinco elecciones realizadas hasta la fecha. En la elección del año 2014, el movimiento logró el poder en 130 JPR, es decir, en el 16,4 % del total.

Esta nueva estructura del poder local, una vez consolidada con la obtención de financiamiento propio, pugna o colabora con la estructura de las organizaciones sociales indígenas de segundo grado, afiliadas a las organizaciones provinciales y nacionales. Primero, porque son elegidas a través del sistema nacional electoral y deben disputar el poder con los demás partidos y movimientos políticos. Segundo, su creación estableció una diferencia con las organizaciones de segundo grado que no cuentan con financiamiento proveniente del presupuesto nacional. Por último, en los territorios indígenas los miembros elegidos forman parte de la estructura de poder de los *ayllus* comunitarios, cuyos hijos son los miembros elegidos de las actuales JPR.

Según Luis Macas, entrevistado en 2016, la creación de las JPR –que habían sido pensadas para iniciar la toma del poder desde abajo– más bien debilitó al movimiento social: “Las JPR fueron planteadas por el Pachakutik, en la Asamblea de 1998. Ahora, es para rascarse la cabeza. La junta parroquial es una cosa y la organización indígena es otra, no tienen nada que ver. La junta parroquial era para eliminar las tenencias políticas, la estructura del hacendado, el cura y el teniente político. Tenía que ser por votación popular. Ahora nuestros mismos compañeros ganan, pero lastimosamente son otra cosa al momento en que se posesionan. Nos dieron la patada y ya. Las juntas parroquiales no sirven para nada, no se fortaleció el movimiento indígena, en algunos casos se debilitó”.

El prefecto de Cotopaxi, Jorge Guamán, aseguró: “el alma, la vida, el corazón del movimiento indígena son las organizaciones”, por lo cual estas deben mantener su vigencia y poder. Por tal razón, Guamán expresó

la necesidad de coordinar acciones entre las JPR y las organizaciones sociales: “En esta etapa que empezamos el 15 de mayo de 2014, exigiremos a cada una de nuestras JPR, que, de manera coordinada, hagan el presupuesto y la rendición de cuentas respetando a la organización de segundo grado, para dar peso al otro lado, para que se haga el seguimiento. Para que haya control social debe haber una organización social. En el caso de la prefectura, vamos a coordinar la JPR y la organización de segundo grado para hacer el presupuesto. Ambas deben llevar la petición de obras al Consejo Provincial. Si no, no hay obra”.

En la provincia de Cotopaxi, el MICC y la CONAIE mantienen el control y la influencia sobre las autoridades indígenas elegidas por votación popular. En el tercer período del exprefecto Umajinga hubo un intento de división, ya que la subprefecta Blanca Guamangate militaba en el MUPP. Sin embargo, fue con apoyo de AP que reemplazó al prefecto defenestrado. En las elecciones de prefecto de 2014, Guamangate fue candidata, aunque Jorge Guamán y el MUPP la vencieron. Esto permitió que las organizaciones indígenas enfrentaran, de manera favorable, una posible división del MICC apoyada por el gobierno central.

Tungurahua muestra un panorama diferente. La presencia indígena es minoritaria, al igual que el peso electoral del MUPP. Sin embargo, es la única provincia en la cual tres organizaciones indígenas provinciales: el Movimiento Indígena de Tungurahua (MIT), filial de ECUARUNARI-CONAIE; el Movimiento Indígena de Tungurahua con sede en Atocha (MITA), filial de FENOCIN y la Asociación Indígena Evangélica de Tungurahua (AIET), filial de FEINE, han logrado coordinar y colaborar con la autoridad provincial durante los últimos 16 años, a través de la constitución de la Unidad de los Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua (UMIT). Esta unidad gira alrededor de tres líneas de acción: el cuidado y protección de los páramos y el agua; la soberanía alimentaria; la plurinacionalidad e interculturalidad.

Tungurahua marcó un hito dentro de la relación entre el MUPP y las organizaciones sociales. Esta alianza tiene varias razones. Una es de carácter económico, ya que uno de los principales problemas que enfrentan las organizaciones indígenas se debe a que gran parte de la cooperación internacional y muchas ONG se marcharon del país en los últimos diez años. Manuel Ainaguano, expresidente del MIT, me explicó en 2013 durante

una entrevista: “El MIT se mantiene porque participa en el Fondo de Riego Provincial, el cual maneja cerca de 500 000 dólares al año que sirven para mantener los sistemas y capacitar a los miembros de las juntas de agua. Esos fondos provienen del gobierno central, del provincial, del municipal y de las contribuciones de los usuarios de las juntas de agua”.

Otro de los motivos de la unidad entre las organizaciones indígenas es principalmente productivo: el uso y mantenimiento del agua. No hay que olvidar que las fuentes de agua se encuentran sobre los 3800 m s.n.m., en el piso ecológico del páramo donde están asentadas la mayoría de las comunidades indígenas de la provincia. De modo que juegan un papel estratégico y clave en el funcionamiento de todo el sistema hídrico.

La iniciativa de la unidad no solamente fue una propuesta del prefecto mestizo, sino del conjunto de los actores sociales provinciales, incluidos los indígenas, a través de la asamblea provincial. Este hecho permitió que los ejes de acción provinciales fueran adoptados y ejecutados sin los prejuicios racistas y étnicos que caracterizan a la realidad ecuatoriana. En cuanto a esto, el prefecto Fernando Naranjo reflexionó:

Fernando Naranjo. Yo sí insisto mucho sobre esta separación entre lo que es indígena y lo que es mestizo. El propio gobierno nacional radicaliza esta división para quedar bien con un grupo. Aquí en Tungurahua yo trato de que no se haga esa diferencia. De hecho, una de las cosas que me enorgullece es haber reconocido a líderes indígenas con la Distinción Provincia de Tungurahua. Eran personas en las que coincidía el ser indígena con sus méritos. Para la concepción tradicional racista —el racismo es de lado y lado— se le veía como una cosa que no debía darse nunca. Felizmente, hemos podido superarla, eso se nota por la actitud que tiene ahora el propio indígena. Sí, hay líderes indígenas que mantienen todavía esa tesis de la radicalización, pero la idea es que todos nos tratemos como iguales.

Una lección que se desprende del caso Tungurahua es que la agenda de desarrollo ha mantenido los ejes de acción y adoptado otros ejes de forma transversal como los de género, interculturalidad, generación y ambiente.

La provincia de Chimborazo muestra otro derrotero. Representa el caso más ilustrativo en la relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales de las cuatro provincias analizadas en este capítulo. Se trata

de una división del MUPP Chimborazo y del COMICH. Por un lado, está la facción leal a la CONAIE y al MUPP nacional y, por el otro, la facción identificada con AP.

Es necesario aclarar que no se trata de una disidencia reciente. Los antecedentes se deben buscar en la participación del MUPP y la CONAIE en el poder político nacional y provincial. Esta historia comienza con dos personajes clave en Chimborazo: Miguel Lluco, primer coordinador del MUPP entre 1996 y 1998, y Mariano Curicama. El primero cumplió un papel protagónico en el golpe que derrocó a Jamil Mahuad en 2000. Lluco también participó en la alianza con el partido Sociedad Patriótica para llevar a Lucio Gutiérrez a la presidencia en 2003. En el año 2009, cuando Mariano Curicama fue reelegido como prefecto de Chimborazo, también intervino en la alianza con AP para lograr la nominación. Esta se mantiene y ha permitido la elección de representantes en todos los niveles del poder local.

En el COMICH, la división surgió entre Delfín Tenesaca, representante de esta organización y del ECUARUNARI, y Delia Caguana, primera mujer elegida presidenta del COMICH en 2012. Ella fue capaz de romper el monopolio del poder que mantenían los hombres indígenas. Su nombramiento puso en evidencia las debilidades en cuanto a las relaciones de género y las diferencias en la formación educativa que tiene el movimiento indígena. En 2012, entrevisté a Caguana y ella reflexionó sobre estas relaciones: “La discriminación no se ha terminado para las mujeres. Todavía recibimos el machismo de los hombres, quienes no aceptan que tenemos derecho de pertenecer a una organización. Estar de presidenta hoy me costó lágrimas, llanto, insultos de parte de compañeros dirigentes indígenas, [incluso] hasta hoy día. También acusamos que los mestizos no nos dan espacio, pero realmente eso también existe en nuestra provincia, entre los propios indígenas que ahora ya dicen que saben leer y escribir, tienen títulos grandes; quieren discriminar también a una mujer, que se está encaminando”.

Desde el inicio de su mandato, Delia Caguana se acercó a los gobiernos del expresidente Correa y del exprefecto Curicama. Esta alianza organizó una gran concentración indígena en Riobamba en 2013. En esa ocasión, el jefe de Estado entregó 26 estaciones de transporte comunitario, apoyo

financiero y técnico para salud, saberes ancestrales y justicia indígena.¹⁰ El apoyo financiero más significativo fue la entrega y la inauguración de una sede para el COMICH, por parte del vicepresidente Jorge Glas en 2014, valorada en casi 66 000 000 USD.

El punto más álgido de la confrontación fue una demanda que interpuso el prefecto Curicama por injurias calumniosas contra Delfín Tenesaca, quien, en una entrevista en la televisión local el 14 de febrero de 2013, le acusó de “valerse de influencias para colocar a sus amigos y familiares en diferentes cargos y candidaturas”.¹¹ El proceso de división se llevó a instancias jurídicas, donde la acusación fue archivada porque, en el nuevo Código Orgánico Integral Penal de 2013, la injuria desapareció como delito.

Las causas de la división del movimiento social y político en Chimborazo son cuatro. La primera es la preeminencia de los intereses individuales de los líderes sobre los intereses colectivos, las diversas pugnas: Curicama-Tenesaca; Tenesaca-Caguana; Lluco y Curicama-Tenesaca lo confirman. La segunda es la “politización” de los miembros, así llamada por el asesor del prefecto Carlos Moreno. Esta se refiere a cómo el movimiento indígena de Chimborazo cayó porque sus dirigentes se politizaron, no en el sentido de la formación, sino que ante cualquier oferta partidista buscaron algún provecho alejado de los preceptos organizativos. Una tercera razón fue que la formación profesional de los dirigentes indígenas no redundó en un fortalecimiento de los movimientos; más bien muchos se volcaron a obtener réditos individuales, incluso dando la espalda a las organizaciones que los habían apoyado. Por lo tanto, la formación de cuadros técnicos y profesionales para fortalecer la gestión de las autoridades indígenas elegidas muestra un gran vacío. En 2014, Jorge Guamán opinó al respecto:

Jorge Guamán. Los jóvenes son un problema para mí; los hijos de los dirigentes luchadores. La mayoría en Cotopaxi han estudiado con becas,

¹⁰ “Mamá Delia lidera a 10 mil indígenas con valentía”, *El Telégrafo*, 9 de septiembre de 2013, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/mama-delia-lidera-a-10-mil-indigenas-con-valentia>

¹¹ “Delfín Tenesaca enfrenta una demanda de 500 mil dólares”, *Ecuador Inmediato*, 25 de julio de 2013, http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=201581

becas de luchas sociales que han conseguido, pero estos han regresado, y, aunque han estudiado en Cuba, empezaron a ubicarse ellos y punto, quieren ser empresarios, quieren hacer la plata allí y punto. Lo que decía un compañero dirigente, los becados que estudiaron en Cuba ¿qué aporte han dado? No tienen nada. En Cotopaxi creo que hemos tenido de 25 a 30 profesionales, médicos, economistas, ingenieros agrónomos, dónde están ellos, cada uno está en su espacio individual. Unito que otro disimuladamente aparece, pero no han entrado con fuerza siendo técnicos, siendo gente formada, no han entrado para asumir responsabilidades, para disputar el espacio.

En este campo, el MUPP y la CONAIE han trabajado de forma poco sistemática.¹² La excepción es la escuela de formación de lideresas Dolores Cacuango del ECUARUNARI, la cual fue creada en 1998 pero que ya no funciona. Este hecho representa una limitación en el desempeño del MUPP. Gran parte de los cuadros técnicos y financieros que requieren los gobiernos locales presididos por indígenas no son indígenas, ni tampoco originarios de sus regiones. Los que han logrado formarse, como menciona el prefecto Guamán, les interesa posicionarse individualmente sin tener en cuenta el compromiso con las organizaciones que auspiciaron su preparación.

Una cuarta razón fue la separación de los dirigentes de las organizaciones de base, como explica Moreno: “El movimiento indígena de Chimborazo carece del apoyo de las organizaciones de segundo grado; se desconectaron completamente y en eso tiene que ver muchísimo el tema político, porque los mismos partidos políticos se encargaron de llevarles hacia sus filas. El movimiento indígena, a falta de una política más consistente, dejó que las organizaciones se fueran por otro lado”.

Carlos Moreno y Mariano Curicama coincidieron en que las reivindicaciones que sostuvo el movimiento indígena durante 25 años de lucha —muchas de ellas obtenidas como el agua, la tierra, la salud y la educación— se agotaron. Esto resultó en que ahora se requieran nuevos motivos de movilización y nuevas propuestas que convoquen y den fuerza a las bases de las organizaciones.

¹² No se cuenta con un registro de profesionales indígenas que hayan sido formados en los últimos 30 años, que permita tener una referencia cuantitativa al respecto. Conozco intentos de agruparse, pero ninguno ha tenido éxito.

En una conversación con Luis Macas, este me aseguró que la creación de la CONAIE tuvo dos motivos principales: abrir un espacio de participación electoral y fortalecer la lucha del movimiento indígena para su liberación. El primero parece que fue logrado. A pesar de que el MUPP ha mantenido una presencia nacional promedio no mayor al 5 % del electorado en la Sierra y la Amazonía se ha constituido como la primera fuerza política en varias provincias.¹³ El logro del segundo objetivo es más complicado de evaluar. Una primera evidencia es que la CONAIE, pese a todas las crisis y los auges, se ha mantenido a través del tiempo. El fortalecimiento del movimiento social fue más local y regional, que nacional, escala en la que su impacto ha sido intermitente. Luis Macas es crítico sobre los logros del MUPP, considera que este ha sido funcional en posicionar a una élite dentro del movimiento indígena.

En otras palabras, el ejercicio de la política por parte de los dirigentes y autoridades indígenas devino en un proceso de jerarquización interna. Se habla, inclusive, de la presencia de una burguesía indígena que se ha posicionado a partir de la acumulación económica de ingresos recibidos por el desempeño de cargos públicos, un capital social formado a través del acceso a la educación formal, y un capital simbólico relacionado con los liderazgos basados en las relaciones de parentesco y en la adscripción a los grupos de poder comunitarios.

El MUPP no ha podido replicar su éxito a escala nacional. Esto se explica por la existencia de dos tendencias dentro del movimiento que enfatizan lo regional y lo político. Una surgió en la Amazonía, con un corte étnico y cultural. Fue la que propuso la creación del MUPP con la denominación “Pachakutik”. La otra, originaria de la Sierra, emergió con un corte clasista y sindical. Fue la responsable de la denominación “Unidad Plurinacional”. Al final se llegó a un acuerdo y se juntaron las dos propuestas a la que se denominó Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik. Esa pugna se ha manifestado en la elección del coordinador nacional: de los seis nombrados hasta la fecha, tres son de la Sierra y tres de la Amazonía. Esta doble tendencia da la apariencia de que el MUPP está cerca de una división interna, sin embargo, la causa

¹³ Durante los 25 años del MUPP, la votación en la región más poblada del país, la Costa, ha sido mínima, en especial en dos de las tres provincias más grandes, Guayas y Manabí.

principal de las diferencias se encuentra en las alianzas con otros movimientos y partidos políticos.

En Chimborazo y Morona Santiago, las organizaciones indígenas provinciales han sido las principales opositoras políticas del MUPP y de las autoridades elegidas para los poderes locales y provinciales. Inclusive, en el caso de Chimborazo, hubo una división interna debido a que el COMICH se alió con el gobierno de turno y provocó escisiones dentro del MUPP nacional. En Morona Santiago, en cambio, la oposición fue transitoria, ya que cuando la FICSH cambió de directiva, colaboró con el MUPP y el prefecto. Así apareció un elemento de pugna interna alrededor del poder político. Todas las autoridades elegidas que surgieron de las organizaciones de base fueron dirigentes de las organizaciones indígenas que, posteriormente, se convirtieron en “políticos”.

Capítulo 5

Discurso y práctica de la justicia indígena en Ecuador

En este capítulo indago sobre otra de las formas que tienen los pueblos indígenas de ejercer el poder político: la administración de justicia en sus comunidades. Mediante este ejercicio, la CONAIE y el MUPP han logrado el reconocimiento y la vigencia del pluralismo jurídico en Ecuador. El estudio de las leyes y la justicia ordinaria es relevante pues, aunque hayan sido utilizadas para regular y disciplinar a la ciudadanía, también pueden transformarse en un medio de emancipación y resistencia ante el orden establecido.

Al igual que el conjunto de sistemas de justicia latinoamericanos, la justicia ecuatoriana padece de una escasa institucionalización, en especial por la deficiente aplicación de leyes y el respeto a los tratados y convenios internacionales. Como la justicia ha estado inmersa en la lucha política, algunos partidos y movimientos han secuestrado las instituciones legales con el fin de beneficiarse y mantener el poder, esto ha ocasionado su politización (Sieder, Schjolden y Angell 2006), la cual se acentuó por la inestabilidad vivida entre 1995 y 2006 (Pásara 2014). De allí que las críticas a la debilidad de la justicia hayan sido frecuentes en diversos momentos de la vida política ecuatoriana, sobre todo durante los períodos de las asambleas constituyentes de 1997-1998 y 2007-2008, momentos en los que arrieron los reclamos y las exigencias de los movimientos sociales por obtener reformas estructurales al sistema de justicia.

En el caso ecuatoriano, la reforma política referida a la justicia indígena se inició con la Constitución de 1998. Este texto dispuso 15

derechos colectivos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Al respecto, el artículo 191 establecía:

Las autoridades de los pueblos indígenas ejercerán funciones de justicia, aplicando normas y procedimientos propios para la solución de conflictos internos de conformidad con sus costumbres o derecho consuetudinario, siempre que no sean contrarios a la Constitución y las leyes (Constitución Política de la República del Ecuador 1998).

Este era un mandato no discrecional, ni optativo en su aplicación. A partir de aquí se inauguró en Ecuador la práctica del pluralismo jurídico, ya que se reconocieron los sistemas de justicia indígenas a la par del sistema ordinario de justicia.

Desde 1995, se inició en Ecuador el proyecto de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia (PROJUSTICIA), el cual fue financiado por el BM y el BID durante 15 años. En 2010, este proyecto se incorporó al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual había sido creado en 2007. Uno de los componentes de PROJUSTICIA, luego de la aprobación de la Constitución de 1998, fue el fortalecimiento de los sistemas de justicia indígena. Sin embargo, todo este esfuerzo institucional por parte del Estado no produjo cambios en el sistema nacional de justicia. Lo mismo podría decirse de la Constitución de 2008, hasta el punto de que fue necesario convocar a una consulta popular en 2011 para reformar algunos artículos.

En el período interconstitucional de 1998 a 2008, la prensa y los funcionarios oficiales relacionaron la justicia indígena con diferentes sucesos de linchamiento y castigo físico acontecidos en algunas regiones del país. Esta relación predominó en la opinión pública y, por supuesto, distorsionó el verdadero sentido y aplicación de la justicia indígena. De hecho, en el informe de Philip Alston, el relator de Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, quien visitó Ecuador en 2010, se aclaró lo siguiente:

La “justicia indígena” es la justicia administrada con arreglo a las tradiciones indígenas. En marcado contraste con los casos de linchamiento, no implica la realización de actos de violencia arbitrarios o vengativos. La justicia indígena tiene por objetivo reintegrar a los delincuentes en la comunidad y es un proceso formal dirigido por líderes indígenas y miembros de la comunidad.

El artículo 171 de la Constitución reconoce los sistemas de justicia indígena en la medida en que no sean contrarios a la Constitución o a los derechos humanos, y Ecuador ha ratificado el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de la Organización Internacional del Trabajo [OIT]. Sin embargo, algunos funcionarios gubernamentales de alto nivel han atacado a la justicia indígena calificándola de “salvaje” e “intolerable” y se ha elaborado nueva legislación sin apenas consultar a los grupos indígenas.

Las declaraciones oficiales y la información publicada en los medios de comunicación a menudo dan la impresión de que en la justicia indígena abundan los asesinatos y las palizas, lo que es simplemente falso.

Esa confusión refleja una incapacidad de enfrentarse a la realidad de los linchamientos. En lugar de atender a las peticiones de que se minimice, restrinja o suprima la justicia indígena, podría ser de hecho conveniente reforzarla en las situaciones en que los linchamientos se deben a la ausencia del Estado. La confusión entre linchamientos y justicia indígena refuerza los estereotipos racistas y aviva el sentimiento antindígena. Muchos expresaron la opinión de que buena parte de la retórica oficial pretendía desacreditar a los movimientos indígenas y debilitar su poder político, en particular en vista de que las preocupaciones sobre la justicia indígena coincidían con una fuerte oposición indígena a las posiciones del Gobierno con respecto a cuestiones tales como la minería y el agua (ONU 2010, 16-17).

En el ámbito de las aplicaciones del artículo 191 de la Constitución de 1998, los poderes del Estado mostraron resultados magros. Del Ejecutivo no se puede destacar ninguna iniciativa. El 27 de noviembre de 2002, el Legislativo recibió un proyecto de ley de compatibilización y de distribución de competencias en la administración de justicia ordinaria e indígena, el cual resultó de la colaboración entre PROJUSTICIA, la Corte Suprema de Justicia y la Universidad Andina Simón Bolívar. Luego de que la comisión especializada permanente de lo civil y penal revisara el proyecto, elaboró un informe que contenía 30 observaciones y recomendó declararlo inconstitucional e ilegal. Cuando el pleno del Congreso consideró esta medida, fue archivada definitivamente.

En cuanto al poder judicial, se dieron dos sucesos rescatables a nivel de la jurisprudencia. El 16 de marzo de 2000, el Tribunal Constitucional concedió el pedido de amparo solicitado por la FIPSE en su demanda contra la petrolera ARCO. La organización solicitaba que se le reconociera

como interlocutora oficial ante la empresa, previa realización de cualquier actividad productiva en su territorio. Esta decisión se sustentó en la vigencia del Convenio 169 de la OIT y constituyó una referencia jurídica para el futuro. Otro caso judicial fue de los pocos ejemplos de reconocimiento de la justicia indígena por parte del sistema de justicia ordinario. Se trata del caso de la comunidad indígena La Cocha, en la provincia de Cotopaxi.

De acuerdo con la doctora Nina Pacari, exmagistrada de la Corte Constitucional en transición, durante el período 1998-2008, el anterior Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional) se pronunció en siete casos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatoriano, cuatro a favor y tres en contra.¹ La constante en estos casos fue que los magistrados prefirieron hacer un análisis de legalidad antes que uno constitucional, es decir, no privilegiaron una interpretación intercultural del derecho que habría marcado un nuevo derrotero en este campo.

La Constitución de 1998 dispuso que los pueblos indígenas contaran con defensores de oficio, con derecho a ser juzgados en la lengua materna y con traductores legales en las acciones judiciales iniciadas en su contra. No obstante, ninguna de estas medidas se puso en práctica. La mayoría de operadores del sistema ordinario no reconocía –ni se interesaba en conocer– la vigencia de los sistemas de derecho indígena; mucho menos aplicaba el Convenio 169 de la OIT o los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas.

La nueva Constitución de 2008 añadió tres elementos en cuanto a la justicia indígena. La garantía de los derechos de las mujeres, niños y niñas en su práctica (art. 57, núm. 10), la jurisdicción territorial (art. 171) y su reconocimiento a la par del sistema de derecho ordinario (art. 167). En efecto, esta Constitución aprobó seis derechos colectivos para los pueblos indígena, afroecuatoriano y montubio, adicionales a los 15 aprobados en 1998. Uno de ellos se refiere a la justicia indígena: el derecho a “crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes” (art. 57, núm. 10).

¹ Nina Pacari, intervención en el Congreso Internacional “Identidad, Desarrollo y Derechos Indígenas en el Área Andina” organizado por la FLACSO Ecuador y la Universidad de Sevilla, en Quito, del 7 al 9 de julio de 2010.

En el artículo 171 se ratificó lo aprobado en el artículo 191 de la Constitución de 1998 sobre la justicia indígena, con un elemento adicional muy importante. El artículo menciona que las autoridades ejercerán justicia “con garantía de participación y decisión de las mujeres”, corroborando el artículo 57. Esta conquista fue resultado de la presión que las organizaciones de mujeres indígenas y no indígenas desplegaron ante la mesa de trabajo n.º 8 de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual trataba el tema de justicia y lucha contra la corrupción.

El artículo 171 no supuso un simple reconocimiento del sistema jurídico indígena o de la jurisdicción indígena. Un reconocimiento semejante podría convertirse en un pluralismo jurídico “unitario”, como dice Hoekema (2002, 71), es decir, uno donde el sistema indígena quedase subordinado frente al sistema “ordinario, con lo que se correría el peligro de que el sistema de justicia indígena fuese simplemente incluido como un sistema paralelo y aparte (solo para indígenas)”. Más bien se trató de una oportunidad para la coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la “ordinaria”, lo que posibilitaría una interpretación intercultural de las leyes, una situación de interlegalidad que implicaría un pluralismo jurídico igualitario (Hoekema 2002).

Finalmente, al hablar de los derechos de protección, el art. 76, lit. i de la Constitución señala que “nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto”. Ello complementa lo establecido por el segundo párrafo del artículo 171 que dice: “El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas”.

Luego de aprobaba la Constitución, la aplicación del artículo 171 ha mostrado tropiezos y pocos avances en los tres poderes del Estado. En el año 2010, la función legislativa aprobó dos leyes secundarias que concretaron el artículo 171. La primera, fue el nuevo Código Orgánico de la Función Judicial, cuyo Título VIII –artículos 343 al 346– está dedicado a la relación entre la justicia ordinaria e indígena. El artículo 343 se refiere al ámbito de la justicia indígena en los mismos términos que lo dispone el artículo 171 de la Constitución; sin embargo, añade: “No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”.

El artículo 344 alude a cinco principios de la justicia intercultural que los funcionarios de la justicia ordinaria deberían aplicar en sus procedimientos: diversidad, igualdad, *non bis in idem*, pro jurisdicción indígena e interpretación intercultural. El artículo 345 del Código contempla la declinación de competencia de juezas y jueces a favor de las autoridades indígenas, siempre y cuando haya petición de los mismos en tal sentido. Establece el plazo de tres días para probar la calidad de la autoridad indígena peticionaria bajo su propio juramento. Luego de esto, se procederá a archivar la causa.

El artículo 346 del Código se refiere a la promoción de la justicia intercultural en tres sentidos. El primero, trata de la obligación del Consejo de la Judicatura de designar recursos humanos y económicos para la coordinación y cooperación entre los dos sistemas. El segundo, estipula la capacitación de servidores y servidoras de la función judicial para que “conozcan la cultura, el idioma y las costumbres, prácticas ancestrales, normas y procedimientos del derecho propio o consuetudinario de los pueblos indígenas”. Por último, el artículo 346 es obligatorio para el Consejo de la Judicatura, cuando dice que no tiene ningún tipo de incidencia sobre la naturaleza y el funcionamiento de la justicia indígena, lo cual asegura que las relaciones de coordinación y cooperación estén garantizadas por lo menos desde el punto de vista legal.

La otra ley fue la de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. En su capítulo IX, los artículos 65 y 66 contemplan la acción extraordinaria de protección contra las decisiones de la justicia indígena. Con esto se pretende garantizar el derecho de aquellas personas que estén inconformes con lo que dictaminen las autoridades indígenas, en caso de que violen los derechos constitucionalmente garantizados o discriminen a la mujer. Estas personas podrán acudir a la Corte Constitucional e impugnar la decisión. En esta ley se definen el ámbito, los principios y los procedimientos que se deben llevar a cabo ante estas situaciones.

Un tercer intento de ley fue la de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y ordinaria, aprobada por la Asamblea en el primer debate de 2012. Sin embargo, luego de las elecciones legislativas, la correlación de fuerzas cambió en favor de AP, y su aprobación quedó congelada.

Desde la función judicial, la Corte Constitucional, creada en 2008, ha emitido ocho sentencias relacionadas con los pueblos indígenas, de las

cuales citaré y comentaré tres. La primera trata del caso n.º 0027-009-AN por la cual la Universidad Amawtay Wasi impugnó al Consejo Nacional de Educación Superior su decisión de impedirle abrir sedes fuera de Quito. La sentencia n.º 008-09-SAN-CC (9 de diciembre de 2009) dio la razón a esta universidad mediante la aplicación de tres principios. Primero, la continuidad histórica, que define que los pueblos y las nacionalidades indígenas –no obstante su colonización y sus secuelas estructurales– presentan identidades diferenciadas del resto de las sociedades nacionales; practican sus costumbres, cultura, normas, instituciones jurídicas, políticas y religiosas; poseen nociones filosóficas e idiomas; se encuentran asentadas en territorios indígenas en los cuales ejercen el autogobierno comunitario.

La diversidad cultural constituye el segundo principio y plantea que la función de la ley es la de preocuparse no solo de la relación entre el Estado y la ciudadanía, sino de “las identidades entre los pueblos”, es decir, que tienen que tomar en cuenta la presencia de los pueblos indígenas, con sus instituciones, sus costumbres y sus filosofías en relación con otros pueblos no indígenas que comparten el territorio nacional.

El tercer principio, la interculturalidad, se refiere al diálogo, fundamentalmente epistémico. No se trata de un diálogo en el cual los pueblos indígenas sean los convidados de piedra. El diálogo intercultural se refiere al “modo en que diferentes pueblos hacen uso de diversas formas de producir y aplicar conocimiento, para relacionarse entre sí, con otros, con la naturaleza, con el territorio, con la riqueza, con la sociedad diversa” (Guardiola-Rivera 2008, 74). Este diálogo no se produce en el vacío, sino en contextos de posiciones hegemónicas y luchas cognitivas entre pueblos diferentes.

La segunda sentencia de la Corte Constitucional relacionada con los pueblos indígenas fue una acción de inconstitucionalidad presentada por la CONAIE, debido a la aprobación de la Ley Minera en 2009 (caso n.º 008-09-11-IN y 0011-09-IN), la cual omitió la consulta previa prelegislativa (art. 57, núm. 17) y violó varios derechos colectivos de los pueblos indígenas (art. 57). La sentencia n.º 001-10-SIN-CC (18 de marzo de 2010) desechó la acción de inconstitucionalidad planteada por la CONAIE. Sin embargo, definió que la consulta prelegislativa no

constituye un mero procedimiento, sino un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Por tanto, normó su procedimiento y aprobó su exigibilidad como mecanismo previo para redactar futuras leyes, siempre y cuando afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Doce años después de la Constitución de 2008, el balance de la aplicación del artículo 171 sobre la justicia indígena es poco halagador. Inclusive, ha habido retrocesos. Los poderes ejecutivo y judicial, aunque no han reformado o extinguido este artículo, han intentado regularlo y subordinarlo al sistema de justicia ordinario. Se esperaba mucho del poder judicial, pero la jurisprudencia sobre el tema resulta poco ilustrativa y orientadora. El poder legislativo hizo aportes significativos durante los cuatro primeros años de aprobada la Constitución, cuando contó con la presencia de un bloque opositor a AP. Sin embargo, este movimiento logró la mayoría en las elecciones de 2013 y no produjo ningún avance; más bien asedió y se opuso a cualquier medida legislativa que beneficiase a las nacionalidades y pueblos indígenas.

A partir de los casos de los pueblos indígenas en aislamiento y La Cocha, abordo lo jurídico como uno de los lenguajes indispensables de la política, entendido como un ejercicio de poder y, en tal medida, una manifestación potencial de violencia. Ambos casos involucran lo étnico. Planteo que la cultura, la política y la economía son ámbitos inseparables que están anclados en el mercado y el derecho, lo moral y lo simbólico. Por lo tanto, no puede obviarse que el contexto en el que se producen estas relaciones es el Estado-nación, el cual constituye un punto de referencia del orden global que se encuentra en continua reconstrucción.

Los casos de los pueblos indígenas que aquí presento son relevantes por tres factores. El primero, la notoriedad pública mostrada en los medios de comunicación, el movimiento indígena y la academia. El segundo, ser procesos judiciales iniciados por un juez ordinario que luego terminaron en el ámbito más alto de la justicia ecuatoriana, la Corte Constitucional. El último criterio se refiere al conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, lo que demostró la incompatibilidad y las imposibilidades de coordinación y cooperación entre estas instancias.

El enfrentamiento entre los pueblos waorani y taromenane: pueblos indígenas en aislamiento y justicia ordinaria

Desde inicios del siglo anterior, la zona ubicada entre los ríos Napo y Curaray permaneció indómita, principalmente por la presencia de la nacionalidad waorani, la cual defendía este espacio territorial de cualquier ingreso externo. En la década de 1930, se inició un proceso de ocupación territorial de la Amazonía causado por la expansión de la frontera de colonización y por las redes comerciales que intercambiaban productos con las poblaciones de las riberas orientales del Napo. En este período, existieron varios conflictos con los waorani ubicados en la zona sur, denominados aucas, abijiras o aushiris.

En esta misma época, se inició una fuerte campaña para lograr el contacto y “pacificación” del territorio ubicado entre el Napo (al norte) y el Curaray (al sur), ya que se habían producido varias muertes entre la población colona e indígena que empezó a ubicarse en la zona. Esa pacificación buscaba, principalmente, permitir el ingreso de la compañía británica holandesa Royal Dutch Shell Oil, a la cual, en 1937, el gobierno ecuatoriano le había adjudicado 10 000 000 de hectáreas, el equivalente a la mitad del territorio amazónico del país. La compañía había invertido 42 000 000 USD en la construcción del campo Arajuno (cercano al actual Parque Nacional Yasuni),² de pistas de aterrizaje y de carreteras. Esta infraestructura permitió la colonización y el crecimiento de Puyo y Baños. En 1946, la Shell se retiró de la zona y dos años después le devolvió la concesión al Estado por el bajo precio del barril de petróleo (entre 1,5 y 2 USD) y por el alto costo de la construcción de un oleoducto que iría de la Amazonía a la Costa.

En 1952, durante la presidencia de Galo Plaza, el ILV inició sus acciones de evangelización en la Amazonía ecuatoriana. El principal centro de actividades estuvo localizado en la zona de Limoncocha, actual provincia de Sucumbíos. En enero de 1956, cinco jóvenes misioneros norteamericanos de la Unión Misionera Evangélica –quienes ya habían iniciado contacto con los waorani– fueron lanceados y asesinados en la cabecera del río Curaray. Los waorani estaban interesados en averiguar el

² En esta zona, la compañía Shell tuvo los primeros contactos con los waorani.

destino de una mujer de su grupo llamada Dayuma, que había huido años antes. Ninguno de los occisos era miembro del ILV; sin embargo, esta institución se apropió del incidente y lo usó para su promoción y solicitar recursos económicos en los Estados Unidos. La hermana de uno de los misioneros, Raquel Saint, y la esposa de otro, Elizabeth Elliot –pertenecientes al ILV– se sintieron llamadas a redimir a los asesinos y, en 1958, lograron establecer contacto con el grupo involucrado.

A partir del trabajo de estas misioneras y de un grupo de mujeres waorani –entre las que destacaba Dayuma–, el ILV logró establecer el protectorado o reducción de Tiweno y Toñampari. Si lo vemos a la distancia, este no llevó a la desaparición de la nacionalidad waorani, más bien permitió su permanencia y multiplicación, luego de guerras internas y enfermedades producidas por el contacto. Si bien, este se redujo a una buena parte de los waorani, varios grupos familiares no fueron contactados, y continuaron con sus formas de vida en aislamiento. Estas familias habitaban la zona nororiental del protectorado. Así mismo, otras familias rechazaron el contacto y, de forma abierta, expresaron su deseo de permanecer en aislamiento. Una de estas familias estuvo liderada por el guerrero Tagae, de lo cual se desprende la denominación tagaeri (familia de Tagae).³

En la década de 1970, durante los inicios de la explotación petrolera en Ecuador, el gran grupo familiar ubicado entre los ríos Tivacuno, Tiputini y Yasuní fue contactado por el obispo Alejandro Labaka y otros misioneros católicos del Vicariato Apostólico del Aguarico, quienes habían llegado a la zona en 1952. Este contacto fue con grupos familiares que habitaban la región y que terminaron integrados. A pesar de esto, algunas familias permanecieron en aislamiento, situación que se mantiene hasta el presente. Así, tenemos a grupos familiares⁴ de filiación cultural waorani que han permanecido sin contacto con la sociedad nacional, como los tagaeri.

³ Cuando Tagae decidió mantener su forma de vida waorani tradicional, estableció su zona de ocupación entre los ríos Bataboro y Mencaro (Cuchiyacu) hacia el sur y este (Cabodevilla 2004).

⁴ Ninacabo, en lengua wao tededo.

En 1985, el bloque 16 –que se encuentra en el área waorani– fue licitado y concesionado a la empresa estadounidense Conoco, durante la segunda ronda petrolera. En 1991, el bloque pasó a ser operado por la empresa Maxus, la cual inició la construcción de una carretera entre la población de Pompeya y los pozos petroleros, dentro de los límites del Parque Nacional Yasuní. En 1995, Yacimientos Petroleros Fiscales (YPF) compró las acciones a Maxus y continuó con la operación.

En 2002, un ataque que terminó con la vida de dos ancianos kichwa en el río Curaray provocó una serie de especulaciones e inquietudes sobre los autores. Desde 1987 no se tenían noticias de los tagaeri, cuando el obispo Alejandro Labaka y la religiosa Inés Arango murieron lanceados mientras intentaban contactarlos. El ataque inquietó a las personas de la zona porque las lanzas utilizadas no tenían los rasgos característicos de las armas waorani. Se sospechó de los taromenane, quienes en varias etnografías (Rival 1996) estaban considerados como parte de la cosmovisión waorani o de su alteridad ideologizada. A partir de este año, se iniciaron ataques entre familias sin contacto y familias waorani. Ahora, no solo se hablaba de los tagaeri sino también de los taromenane.

Estos encuentros y ataques se manifestaron en el contexto de una progresiva presión hacia el territorio tagaeri que se inició con el fin de extraer recursos forestales. Primero, se explotaron pequeñas porciones del territorio, pero luego, al no existir control en la zona por parte de las autoridades ambientales, se dio una fuerte avanzada que desembocó en varios ataques de parte de los taromenane a los invasores, los cuales ocasionaron varias muertes a los madereros. En 2003, la violencia se exacerbó y una casa taromenane fue atacada por waorani de la comunidad de Tiweno, comandados por el jefe Babe. Además, entre ambos grupos, había una venganza pendiente, ya que años atrás los tagaeri habían matado a uno de los familiares de Babe en un enfrentamiento.

Posiblemente, estos sucesos fueron azuzados por los madereros, quienes habrían facilitado armas, combustible y otros implementos. La petrolera REPSOL-YPF también participó, ya que el grupo atacante identificó la casa taromenane gracias a un sobrevuelo en una avioneta de la empresa. En el ataque, los participantes pudieron corroborar que no se trataba de la familia tagaeri, sino más bien de otro grupo, los taromenane, quienes tendrían una raíz cultural y lingüística común, y por

las presiones a su territorio ocuparon la zona tradicional de los tagaeri luego de guerrear. Estos hechos ocasionaron una nueva configuración del territorio ocupado tradicionalmente por los tagaeri.

En los aspectos relacionados con los pobladores de la zona –ubicada dentro de los límites del bloque 16, operado por la empresa REPSOL-YPF–, las familias son waorani de reciente contacto, ya que tal proceso se desarrolló entre las década de 1970 y de 1980, de la mano de los misioneros capuchinos. Las formas de relacionamiento entre la empresa petrolera y las comunidades waorani han sido de carácter asistencial. La petroleras remplazaron al Estado y atendieron los requerimientos de la población, sobre todo de los líderes de los grupos familiares. De este modo, la compañía estimuló una relación clientelar y dependiente con los waorani.

Varios elementos han construido la desigualdad entre la sociedad nacional y los waorani, lo que ha limitado la construcción cultural autónoma en un marco de relaciones interculturales.⁵ Las propuestas de los waorani –presentadas en distintos espacios del Estado– no han recibido una respuesta; tampoco las peticiones para que les consideren como “pueblo de reciente contacto” y el Estado se comprometa con el fortalecimiento de la salud, la educación, la autodeterminación y la supervivencia de este pueblo.

Los hechos sociales y culturales

El ataque perpetrado contra los ancianos waorani Ompore y Buganei se produjo aproximadamente a las 8:00 del 5 de marzo de 2013, después de que habían entregado varias piezas de cacería a su hermano Araba, quien las había solicitado para intercambiarlas con un chamán que le estaba haciendo un tratamiento en la rodilla. Orenge, entrevistado en 2013 por la Fiscalía General del Estado, aseguró:

En una canasta Ompore había venido a dejar carne. Ese día había fiesta en la comunidad. Ya cuando dejó la carne había dicho: soñé mal, soñé

⁵ La nacionalidad waorani comprende 48 comunidades distribuidas en las provincias amazónicas de Pastaza, Orellana y Napo. Según el censo de población de 2010, 2416 personas se adscribieron a esta nacionalidad. Se estimaba que la población de los pueblos en aislamiento no sobrepasaría las 300 personas.

bien malo, algo va a pasar. Él ya sabía que algo iba a pasar. La Buganei había empezado a decir que la sanguijuela me ha estado chupando todo el cuerpo (Narváez 2013).

Ompore había salido temprano en la mañana con el encargo; él iba delante de su esposa Buganei y se dirigía de regreso a su casa ubicada a dos horas de la comunidad de Yarentaro, en el sector conocido como Ñemengono. Los atacantes fueron muchos, de acuerdo con la versión de varios waorani entrevistados. Orengo declaró:

De varias casas vinieron a atacar... La lanza que mató a Ompore es de viejo, un viejo vino. Vinieron como 30 personas, había bastante pisada. Uno había estado con botas de caucho... No era un solo grupo, uno por uno vino de cada casa, ellos son bastantes (Narváez 2013).

Así se supo que fue un grupo de atacantes conformado por varios individuos. Estuvo compuesto sobre todo por jóvenes y una persona mayor identificada como Ahua, todos pertenecientes a varios grupos familiares. Estas prácticas eran conocidas entre los waorani en épocas previas al contacto, en la cual los atacantes organizaban al grupo familiar e invitaban a miembros de otras casas; de esta manera sellaban alianzas. Esto coincide con la observación de la antropóloga Laura Rival, quien señaló: “Los grandes guerreros organizaban constantemente expediciones de guerra en contra de los blancos y los quichuas, para lo cual necesitaban la ayuda de otros grupos” (Rival 1996, 74).⁶

Buganei señaló, antes de morir, que también hubo mujeres en el grupo, lo cual es un hecho frecuente en los últimos ataques que se conocen de pueblos en aislamiento. En el ataque a una familia colona de Los Reyes, el 10 de agosto de 2009, los dos niños que fueron testigos del ataque señalaron la presencia de al menos una mujer. La razón de la participación de las mujeres puede tener relación con la recolección de herramientas o adornos que tienen un valor simbólico entre las familias en aislamiento. Como relató Cawo Boya el 13 mayo de 2013, a partir de información proporcionada por Buganei: “[Las] mujeres también participaron, ellas [recogieron] mullos y machetes” (Narváez 2013).

⁶ La persona que dirigió a los jóvenes indicó el mejor momento y lugar para atacar, y sugirió las posiciones de cada individuo. Así mismo, debió ser quien inició las acciones clavando la primera lanza.

El ataque se realizó a no más de 150 metros de Yarentaro, en el pequeño camino que conduce a Chacras y a Ñemengono. Como relató Orengo, el 17 junio de 2013, quien dio la señal de alerta fue la acompañante de la pareja waorani, Nemonte, quien era madre de Ompore y vivía con ellos.

La abuela Nemonte vino desde arriba, ella vino atrás de Ompore, atrás, atrás. Ella pensaba ¿qué tipo de fiesta había?, porque gritaban. Más allá habían huellas de bastantes personas. Afuera del camino, llegando así del camino, la abuela se encuentra con Buganei lanceada, quien le habría dicho: estoy muriendo en manos de taromenane, desconocidos. El Oña me mató, el alto. Hartas lanzas tenían, cuando moría lloraba (Narváz 2013).

Al ver la escena, Nemonte llamó a los pobladores de Yarentaro y regresó para auxiliar a Buganei. Se sabe que los pobladores y familiares acudieron con rapidez; incluso con un celular grabaron los largos minutos de agonía de Buganei y fueron transmitidos por televisión en un noticiero nacional.

Los familiares intentaron llevar a Buganei a un centro médico. Al estar atravesada por varias lanzas tuvieron que cortarlas para retirarlas de una en una. Cuando cortaron todas las lanzas, pasaron a la anciana a una hamaca para poder transportarla. Desde el poblado la llevaron en un vehículo particular hacia el dispensario médico cerca de la petrolera para que recibiese atención. Antes de llegar, la anciana falleció, por lo que sus familiares la regresaron a Yarentaro para velarla en la escuela.

A Ompore le retiraron las lanzas y lo llevaron a la escuela de la comunidad para velarlo. Inmediatamente, los waorani de Yarentaro comunicaron de este incidente a la empresa petrolera, a varias autoridades y a los líderes de la Organización de la Nacionalidad Waorani de Orellana (ONWO), de la Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE) y de la Asociación de Mujeres Waorani del Ecuador (AMWAE), quienes se trasladaron a la comunidad.

Los funcionarios de la petrolera comunicaron el hecho a la gobernación de la provincia de Orellana, al Plan de Medidas Cautelares del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos,⁷ a la Subsecretaría

⁷ El 10 de mayo de 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió medidas cautelares para los pueblos ecuatorianos en aislamiento.

de Hidrocarburos, al Ministerio del Interior, al Ministerio Coordinador de Patrimonio, al Ministerio de Salud Pública y a la Fiscalía de Orellana. El mismo día de los hechos, Raúl Chimarro, el fiscal de Adolescentes Infractores de Orellana, ingresó a la comunidad con su asistente y dos personas de la Policía Judicial para realizar la inspección técnica y levantar los cadáveres.

Si bien la Fiscalía intentó recopilar información y evidencia material del ataque, no fue posible recuperar las lanzas que ocasionaron la muerte de los ancianos, ya que la familia y los pobladores locales lo evitaron. Solamente una de las lanzas extraídas a Buganei fue entregada. Esta lanza permitió establecer la filiación cultural del arma mediante un peritaje hecho por la antropóloga Laura Rival, quien certificó que: “Con base en esta evidencia, puedo concluir que esta lanza es taromenane, hecha probablemente para matar a waorani y demarcar territorio”.⁸

Los funcionarios de gobierno ofrecieron indemnizaciones a los familiares de las víctimas, por ejemplo, construir viviendas. Ninguno de estos ofrecimientos se cumplió, lo que precipitó la búsqueda de venganza por la muerte de los ancianos. Al menos hubo dos intentos de ingresar a territorio taromenane, pero fueron postergados para organizar mejor la incursión.

El ataque de los pueblos indígenas aislados a la pareja de ancianos waorani Ompore y Buganei fue atribuido a varias causas, la mayoría de las cuales tiene que ver con influencias de actores externos. Una primera razón pudo haber sido el ruido provocado por la presencia activa e intensiva de los actores relacionados con la actividad petrolera: contratistas, subcontratistas, vehículos, generadores de electricidad, campamentos permanentes con alta concentración de obreros y empleados. El ruido es un factor que altera las dinámicas tradicionales de los aislados, los hábitos de cacería, las zonas de uso tradicional y temporal, la movilidad tradicional y temporal, la ocupación.

La segunda razón está relacionada con la necesidad de acceder a herramientas no producidas por los aislados, por ejemplo, ollas o machetes. Esta necesidad se originó por el conocimiento de la funcionalidad y eficiencia, ya sea porque en un momento encontraron estos materiales

⁸ “Peritaje antropológico, solicitado mediante oficio n°. 469-FGE-FSR-3”, 2 de mayo de 2013.

en campamentos de madereros y los tomaron, o por entregas o “regalos” que actores externos han hecho a los aislados. Aquí se pueden identificar varios actores directos e indirectos. Entre los primeros, está la población waorani contactada o las empresas petroleras que dejaban estos objetos en trochas o alrededor de los campamentos como regalos y muestras de paz. Entre los segundos, figuran los colonos y madereros que habitan las zonas vecinas.

La tercera razón sería el exceso de cacería en la zona. Existe un mercado ilegal y sin control gubernamental de carne silvestre en el Yasuní. Para la población de Dicaro, Yarentaro, Peneno, Guiyero y otras que se ubican en la vía Maxus, la carne silvestre tiene una alta demanda en el cercano mercado de Pompeya, que todos los fines de semana recibe gran afluencia de compradores de Coca, Lago Agrio, Shushufindi, Sacha y otras ciudades medianas y grandes. Este mercado permite intercambiar productos silvestres por dinero o algún otro elemento ritual o simbólico requerido por los pobladores de la zona.

La última causa del ataque tiene relación con dinámicas entre los pueblos aislados y los waorani que produjeron muertes por venganza. A pesar de ser un hecho interno, intraclánico o intrafamiliar, el desencadenante pudieron ser los actores externos. Por lo tanto, la venganza empezó a tomar forma. Uno de los hijos de Ompore relató que cuando se retiraron los representantes de la Fiscalía, los dirigentes waorani empezaron a tener rabia por la muerte de sus familiares. El 14 mayo de 2013, Cawime relató:

Luego de que salió Manuela (Ima) con Cawetipe (Yeti),⁹ ellos (la Fiscalía) sacaron lanzas de Ompore. Viendo que se llevaban las lanzas del cuerpo de Ompore. Viendo cómo se llevaron las lanzas nos dolió saber que fueron las que mataron a nuestros padres (Narváz 2013).

La organización de un ataque de venganza involucra a los familiares y el establecimiento de alianzas con otros grupos cercanos. Así, los hijos de Ompore, Cawime y Tewane expusieron a su familia la necesidad de venganza y de reclutar a quienes les ayudarían a atacar a una familia en aislamiento que habitaba en el Yasuní. Como relató Cawime Omewai,

⁹ Manuela Ima es dirigente de la AMWAE y Cawetipe Yeti de la NAWE.

el 14 de mayo de 2013: “Con este fin llamamos a las personas que querían participar. Hablamos casi media hora. Fueron a traer su equipaje. Hasta cierto punto dejamos el río y regresamos” (Narváez 2013).

Se estima que la fecha del ataque a la casa de los pueblos aislados fue entre el 27 y 29 de marzo de 2013, de acuerdo con una inferencia de los datos proporcionados por varios entrevistados. Sobre la incursión en territorio de los taromenane, Juan Enomenga, un miembro de la comunidad de Yarentaro, narró:

Luego de la muerte de Ompore, 10 personas fueron tras las huellas, fueron armadas, quienes rodearon y mataron a los tagaeri. Los que ingresaron son: Orengo Tocari, Cowe Tocari, Araba Omewai, Enqueri Baiwa, Guinkawe Iniwa, Cawime (hijo de Ompore), Venancio Yeti, Tagae Caiga (Narváez 2013).

Otra entrevistada, la viuda de Ompore y su segunda esposa, contó algunos detalles importantes sobre el ingreso de los atacantes. El testimonio de Ana fue relatado por Oswaldo Nenquimo, el 18 de junio de 2013:

Ana contó que los hijos han estado por Coca, Cawime ha estado por Coca, y ya cuando llegaron estaban bravos, dijeron que iban a hacer venganza. Cuando ya enterraron a Ompore fueron siguiendo el río Peneno, y no habían dejado nada. Yo pregunté si no encontraron huella, y ellos han ido saltando de raíz en raíz, y no se veía huellas. Al tercer día más grupos se unían. Los hijos salieron primero, Cawime, de ahí se unieron el grupo de Tagae (Narváez 2013).

El ataque a los pueblos no contactados

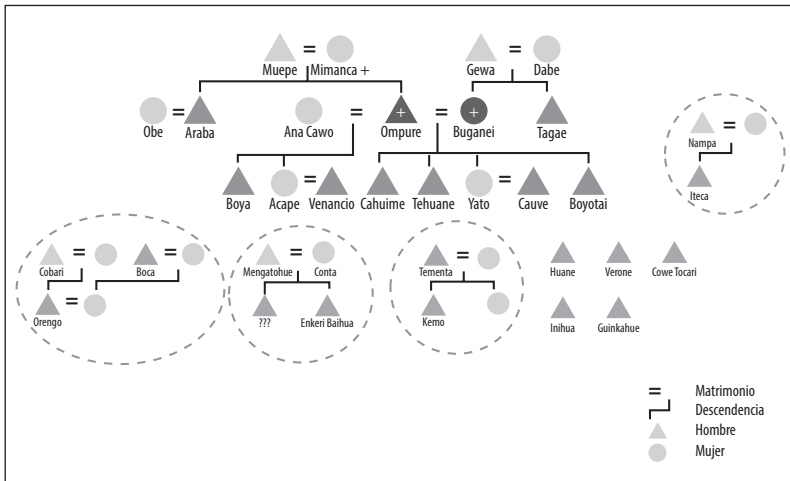
El domingo 24 de marzo de 2013 salió un grupo de 17 personas de las comunidades de Yarentaro, Dicaro, Cawimeno y Tihueno, quienes eran familiares y parientes cercanos de los ancianos waorani que murieron en el ataque. El grupo estaba liderado por los hijos de Ompore y Buganei, Cawime y Tewane, a quienes les acompañaron sus otros hermanos Boyotai y Boya, este último de la segunda esposa de Ompore, Ana Cawo. Otros parientes fueron el hermano de Ompore, Araba, y el padre de este, Iniwa. Además del cuñado de Ompore, Tagae. El grupo cercano se completó con los yernos

de Ompore, Venancio y Cowe Tocari. Una persona cercana a Ompore que participó fue Iteca, quien vivió su infancia en la casa de Ompore y fue alimentado por este y Buganei. Los parientes cercanos y aliados de Ompore, que también participaron fueron Orengo Tocari y su suegro Boca, Enkeri Baiwa, Kemo y su padre Tementa, además de Velone, Wane y Cawia.

En el ataque participaron tres generaciones de guerreros waorani (figura 5.1). Una representada por el padre, en este caso el segundo esposo de la madre de Ompore; la generación de sus hermanos y primos, y su cuñado que vendría a ser un hermano, fruto de la alianza establecida con su matrimonio. También la generación siguiente, constituida por sus hijos, sobrinos y yernos, quienes –por la alianza establecida a través del matrimonio con las hijas de Ompore– tienen una obligación directa y más fuerte con la defensa del territorio y de la seguridad del grupo familiar.

Al existir varias generaciones en la conformación del grupo, los más viejos se retrasaron, esto provocó un avance disparado. Quienes estaban en mejores condiciones se adelantaron. Inicialmente, se pensó que Inywa y Tementa, los mayores del grupo, guiarían, pero por su ritmo al andar quedaron relegados.

Figura 5.1. Generaciones de guerreros waorani que participaron en el ataque



Fuente: Narváez (2013).

El primer día, los atacantes avanzaron en una canoa hasta la altura del lugar donde vivía Ompore Omewai; debido a las condiciones de navegabilidad del río, no fue posible un avance mayor, por lo que el grupo decidió dejar la canoa y avanzar por un sendero para cazar. Allí buscarían huellas de alguna trocha utilizada por los aislados. Esta consideración la hicieron porque Ompore, en el pasado, se había encontrado con indígenas en aislamiento mientras cazaba.

Sin embargo, el sendero no condujo a los atacantes a alguna casa de indígenas en aislamiento, sino que, más bien, los acercó a un poblado waorani ubicado al norte o noroeste del punto de partida. Desde la salida, el domingo 24 de marzo, el grupo de atacantes no encontró rastros de los pueblos en aislamiento sino hasta el martes 26, cuando hallaron una rama atada en un árbol. El miércoles 27 cruzaron un río ancho, poco profundo y pedregoso. El cruce del río lo realizaron en las primeras horas de la mañana.¹⁰

Del domingo 24 hasta el viernes 29, el grupo de atacantes no encontró un rastro firme que los condujera a alguna casa de los pueblos en aislamiento. En estos seis días, los atacantes consumieron algunas provisiones que llevaban, y se alimentaron de animales que cazaron en el camino. El viernes 29, en horas de la mañana, Cawime, acompañado de uno de sus hermanos, se internó para tratar de buscar alguna huella clara o un sendero que condujese a sus enemigos. Una vez que encontraron el rastro, regresaron para contarle al resto del grupo y partir para cumplir su objetivo.

Todo el viernes 29 de marzo siguieron un sendero que atravesaba algunos ríos. Este día se estima que cruzaron varios moretales,¹¹ hasta que el sábado 30 llegaron a una casa a las 8:00. Estaba aún en pie, aunque no tenía cubierta en la parte frontal, por lo que no podría decirse que alguien la habitara. Posiblemente era utilizada para cacería o como refugio temporal en las dinámicas de movilidad estacionaria de los pueblos aislados. La casa se encontraba en medio de árboles grandes y no contaba con un espacio despejado, por lo que podría establecerse que estaba adaptada al continuo acoso de los aviones.

¹⁰ Existen fotografías tomadas por los atacantes aproximadamente a las 9:40, en un sitio donde al parecer hay restos de una casa.

¹¹ Se trata de una zona pantanosa de la selva en la que abunda una palma denominada morete (*Mauritia flexuosa*) y donde acuden los animales a alimentarse.

A las 15:00, las fotografías indican que llegaron a una tercera casa, cuya puerta tenía unos maderos cruzados de los que colgaban cráneos de huanganas.¹² Allí encontraron varias lanzas; algunos informantes señalaron 20 y otros 50. Tomaron las lanzas y se dirigieron hacia una casa cercana, ubicada a no más de cinco minutos.

En este punto, las fotos tomadas en la “casa de las huanganas” indican que estuvieron allí a las 15:21. Existe otra foto del cadáver de una mujer y una niña de las 16:06; esto supone que el ataque se produjo en unos 30 minutos. Los atacantes permanecieron menos de diez minutos en la “casa de las huanganas”. Tomaron más fotos y se llevaron las lanzas. Acercarse a la próxima casa que atacarían les tomó alrededor de otros diez minutos.

En la casa localizaron 12 hamacas. Por la disposición y la cantidad de fogones se estima que la habitaban al menos 40 personas agrupadas en tres familias. La casa estaba en proceso de construcción, con el vértice del techo sin colocar y con las hojas aún verdes. Uno de los segmentos de la casa se encontraba avanzado en dos tercios, aunque descubierto. Las partes frontal y posterior de la casa no estaban cerradas.

Afuera de la casa, uno de los mayores del grupo entonaba cantos de guerra mientras que desde adentro una mujer le acompañaba, aunque su voz se escuchaba con mayor fuerza. Los atacantes se dividieron en dos grupos. El principal estuvo conformado por los hijos, hermanos y cuñado de Ompore, quienes llevaban sus armas de fuego. Este grupo fue el que inició el ataque. Para ello rodearon la casa, y buscaron sorprender a quienes la ocupaban. Varios de los miembros de este grupo inicial permanecieron fuera para atacar a quienes intentasen huir por ese sector. Sin embargo, muchas de las personas que estaban en la casa los eludieron y escaparon por un sector que tenía mucha vegetación.

Con varias personas arrinconadas, los atacantes debieron tomar las lanzas que encontraron adentro. Además, capturaron a sus ocupantes, a quienes preguntaron sus nombres y si había otras casas cerca. A quienes lograron capturar, los sacaron. En ese momento, una de las mujeres se ofreció a ir con los atacantes a cambio de que le dejaran vivir a ella y a sus hijos.

¹² La huangana (*Tayassu pecari*) o cerdo es un animal amazónico muy apreciado por su carne, que vive en estado salvaje.

Mientras el grupo principal atacó la casa, el otro grupo debió haberse acercado y atacado con lanzas o con las armas de fuego a quienes huyeron por ese sector. Una vez cubierta el área, ingresaron a la casa y se encontraron con un grupo que estaba sacando a una familia. Por ello es que existen fotografías de una mujer con la niña y el hombre muertos. Quienes permanecieron en las afueras con el fin de capturar y dar muerte a las personas que huían de la casa, portaban armas de fuego.

Durante estas acciones capturaron a una niña de siete años llamada Conta. En las fotos se ve a Tewane llevándola hacia adentro de la casa. Otra niña menor debió permanecer escondida, sin saber qué acción tomar una vez que sus padres fueron asesinados. La niña mayor reconoció a Venancio Yeti como quien mató a sus padres.

Es incierto el número de individuos de la casa atacada que fueron asesinados, ya que hay muchas versiones contradictorias. La única referencia que existe es el estimado de personas que se encontraban adentro, calculado a partir del número de hamacas y fogones observados. El número de muertos puede tener relación con este estimado y los tipos de armas utilizadas, de los cuales, al menos dos, tenían capacidad de disparo de 12 tiros (repetidoras bala U). Se cree que hubo más de 20 muertos, en su mayoría niños, niñas y mujeres (Narváz 2016, 167).

Una vez realizado el ataque, el grupo waorani huyó del lugar por miedo a un contrataque de las familias en aislamiento, las cuales pudieron ser alertadas por quienes huyeron o por el ruido de los disparos. Al parecer, la huida fue en desbandada, con un acuerdo previo de reunirse en algún punto, en el cual se encontrarían ya avanzada la noche. El domingo 31 de marzo, en las imágenes se aprecia a la mayor parte del grupo y a una de las niñas capturadas descansando. Existen fotos de una de ellas con su captor, quien le está dando de beber, posiblemente la chicha de la casa atacada.

En el camino de regreso encontraron el río cruzado el miércoles 27 de marzo, es decir, ya habían recorrido la mayor parte del trecho de vuelta a sus comunidades. El 1 de abril, el grupo de atacantes se embarcó en la canoa dejada en el río Yarentaro, a pocos kilómetros de la casa de Ompore Omeway. Una vez en Yarentaro y Dicaro, el grupo de atacantes presentó los elementos robados en el ingreso a la casa de pueblos en aislamiento. Reunieron a los niños y realizaron un ritual de castigo

a los varones, que es tradición entre los waorani después de realizar ataques y guerras.

Los hechos jurídicos

El 10 de junio de 2013, el presidente Rafael Correa conformó una comisión adscrita a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP) para que investigara las disputas existentes entre los pueblos waorani y taromenane. La presidía José Tonello, director del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, como miembro de la sociedad civil, quien estuvo acompañado por los titulares del Ministerio de Justicia y de la SNGP.

Esta comisión debía proponer las acciones que considerase como posibles de implementar por parte del Estado ecuatoriano, con el fin de superar las diferencias existentes y permitir el resguardo de la integridad física de los indígenas de ambos pueblos. Se previó que su funcionamiento fuera de seis meses, prorrogables por igual plazo si así lo decidía la SNGP. Debía cesar funciones al presentar un informe final ante el presidente. Aunque la comisión elaboró el informe, hasta la fecha no se ha hecho público.

La justicia ordinaria intervino a través del Juzgado Segundo de Garantías Penales de la provincia de Orellana, a cargo del juez Álvaro Guerrero, quien inició una instrucción fiscal por el presunto delito de genocidio contra los 17 guerreros waorani que intervinieron en la incursión armada. La audiencia de formulación de cargos se llevó a cabo el 27 de noviembre de 2013 (ocho meses después de los sucesos) y emitió una medida cautelar de prisión preventiva contra los acusados que enfrentaban una pena de 16 a 25 años de prisión, al ser acusados del delito de genocidio según las leyes ecuatorianas. El fiscal acusador Andrés Cuasapaz fue nombrado directamente por el fiscal general de la nación y contó con el apoyo de un perito antropólogo.

Siete de los involucrados fueron arrestados luego de una acción policial en la comunidad de Yarentaro, en la que también se rescató a Conta, una de las niñas retenidas durante el ataque a los taromenane. Ella fue trasladada a una familia de la comunidad waorani de Bameno, con el fin de preservar su integridad física y psicológica. Por motivos de seguridad, los detenidos fueron trasladados a la cárcel de Nueva Loja (Lago Agrio), capital de la vecina provincia de Sucumbíos. Permanecieron aislados de

la población penitenciaria para resguardar su integridad física y psicológica. Sobre este caso, en una nota de prensa de la época se afirmó:

Para el pueblo huaorani, ver a siete guerreros de los suyos reclusos por más de 90 días en una cárcel es como tener a un “jaguar enjaulado, que, si no muere de una enfermedad, lo hará de tristeza”.¹³

En febrero de 2014, el abogado defensor de los apresados y la Defensoría Pública presentaron un pedido de revocatoria de la prisión preventiva ante el juez Guerrero, el cual fue negado. Igual suerte corrió el recurso de *habeas corpus* solicitado a la Corte Provincial de Orellana el 6 de marzo de 2014.

El 14 de abril de 2014, el juez Guerrero emitió una resolución con base en el artículo 428 de la Constitución. Esta tenía como fin consultar ante la Corte Constitucional y esclarecer si la justicia ordinaria tenía competencia para sentenciar sobre esta causa. La Corte disponía de 90 días para pronunciarse, pero nunca cumplió este plazo. El 7 de junio de 2014, por disposición del juez Guerrero, los presos waorani fueron trasladados al Centro de Detención Provisional de la ciudad de Francisco de Orellana (Coca). El 14 de junio tres de ellos escaparon, aunque uno fue recapturado.

Cuando el juez Guerrero se disponía a reiniciar el proceso, la Corte Constitucional –luego de realizar una audiencia pública el 16 de junio de 2014– emitió la respuesta a la consulta el 6 de agosto de 2014. Esta sentencia determinó que la aplicación del artículo 441 del Código Penal –el cual señala el delito de genocidio– debería estar precedida por una interpretación intercultural, para así evitar la vulneración de derechos constitucionales.

La sentencia también señaló que la figura penal de genocidio solo podrá ser aplicada, en este caso, por el juez de garantías penales, previa verificación y demostración del cumplimiento de los pasos determinados en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Es decir, se deberá aplicar medidas y peritajes sociológicos y antropológicos con el fin de garantizar que el proceso sea sustanciado desde la perspectiva intercultural. Además, la Defensoría del Pueblo deberá vigilar el debido proceso e informar a la Corte Constitucional de forma

¹³ “Guerreros de la selva, presos tras matanza en pueblo huaorani”, *El Universo*, 9 de marzo de 2014, <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/03/09/nota/2315906/guerreros-selva-presos>

periódica sobre el cumplimiento de la sentencia, mientras dure el proceso penal en la provincia de Orellana.

El 16 de septiembre de 2014, el juez segundo de garantías penales de Orellana, Álvaro Guerrero, decidió dar paso a la solicitud de la defensa de que se sustituyera la prisión para que se aplicaran las medidas cautelares. Entonces se ordenó la libertad de los cinco detenidos y la prohibición de apresar a los 12 restantes que se encontraban prófugos. Consecuente con la decisión de la Corte Constitucional, el juez solicitó un peritaje antropológico en las comunidades de Yarentaro y Dicaro, para determinar las posibles razones de la matanza, con base en la cosmovisión waorani sobre la muerte y la venganza.

Luego de realizado el peritaje, el 20 de noviembre de 2014 el juez declaró el sobreseimiento definitivo a los 17 waorani acusados de homicidio por la matanza de indígenas en aislamiento. La acusación de genocidio fue cambiada por homicidio. Esta decisión se dio a pesar de que la Fiscalía presentó un dictamen acusatorio en contra de los indígenas imputados. El argumento del juez, para resolver el sobreseimiento, fue que no existía evidencia del cuerpo del delito que demostrase su cometimiento. Tras el dictamen, la Fiscalía analizó una posible apelación que no se efectuó.

La interpretación de los actores: las nacionalidades y los pueblos indígenas

La muerte es uno de los elementos que reafirma las relaciones sociales entre los waorani, sustenta las alianzas o las rompe (Rival 1996; Cabodvilla 2004; Tagliani 2004; Álvarez 2011). En un contexto general, la muerte es concebida como una acción humana. Morir en una guerra o en un ataque es resultado de la acción de los enemigos, al igual que la mordedura de una serpiente está ligada a una acción chamánica de estos. Por ello, tomar venganza es la reacción tradicional para recuperar el equilibrio y la armonía social. “Un hombre encolerizado y con pena recluta hombres entre los residentes de la aldea. Luego intenta convencer a los aliados de las casas comunales vecinas que se unan al grupo de guerreros. Mientras más convence a los otros hombres, más se convence a sí mismo de los males que serán sanados con la muerte de sus enemigos” (Rival 1996, 57).

La muerte genera tristeza y frustración en el grupo familiar cercano, y se transforma en cólera e ira que desembocan en una necesidad de venganza. La venganza se torna ya en una obligación social cuando surge el reclamo de las mujeres, de las viudas o de los familiares cercanos que, embargados por la tristeza, exigen la acción de los hombres para vengar esa muerte: “Ellos mataban para vengar a sus muertos, para tomar represalias contra los invasores, y para robar sus herramientas” (Rival 1996, 73). Álvarez (2011, 52), afirma algo similar en cuanto a la relación entre venganza y muerte: “Los que parten a matar viven dos situaciones: la primera que se refiere a la incursión por venganza propiamente dicha, y la segunda que tiene que ver con la defensa si el grupo se da cuenta de que es vigilado o si hay indicios de ataque a los suyos”.

Durante el tiempo en que existió el protectorado waorani, las guerras y ataques fueron limitados. Sin embargo, el dominio de los misioneros protestantes determinó que en las décadas de 1980 y de 1990 muchas prácticas culturales –entre ellas la guerra– perdieran vigencia como una alternativa para solucionar los conflictos, lo que llevó a que desaparecieran (Rival 1996; Cabodevilla 2004). A pesar de que en todos estos años ha existido una serie de factores que incidieron en el cambio cultural entre los waorani, varios elementos que se pensaban erradicados no han desaparecido, y se expresaron en varios episodios de la historia reciente.

La tristeza alrededor de la muerte de Ompore y Buganei copó los primeros instantes y días, pero el sufrimiento inicial dio paso a una necesidad de retaliación. Es decir, primero existió un momento de pena y después reaccionaron por la obligación social de vengar esa muerte. Además, los ofrecimientos del gobierno a las familias afectadas, como una forma de reparación, no fueron cumplidos, por lo cual la venganza tomó fuerza.

La conciencia colectiva en relación con la percepción de la muerte se encuentra latente, y desemboca en la necesidad de reafirmar el “ser” waorani a partir de recrear las prácticas de los *pikenani*.¹⁴ El “ser” waorani remite justamente a todos esos aspectos de la cultura tradicional dentro de los que estaría la concepción de la muerte, de la venganza y de la guerra, como parte sustancial de las dinámicas cotidianas de este pueblo indígena. “La muerte (para un waorani) siempre es traumática y causa

¹⁴ Ancianos, en lengua wao tadedo.

estallidos de ira incontrolables entre los co-residentes que han perdido a un familiar. La agresión que desemboca en la muerte enfurece a los vivos porque significa la partida no deseada de un pariente querido [...]. Toda muerte es considerada como resultado de la voluntad humana, siempre es un asesinato. Asesinar es un acto que implica tener control social sobre la vida y la muerte” (Rival 1996, 93).

Recordando al pariente muerto y rememorando los tiempos anteriores, se activa la conciencia histórica y una reafirmación de la identidad. En estos momentos, se busca volver a las costumbres, tal vez por una sensación de necesidad de recuperación cultural o de reafirmación individual o colectiva de lo que es ser waorani.

Tres de las cuatro organizaciones indígenas waorani reconocidas jurídicamente, la NAWE, la ONWO y la AMWAE, acompañaron las reivindicaciones y procesos jurídicos de los siete waorani apresados luego de la matanza. Por su parte, la CONAIE había solicitado, en 2006, la emisión de medidas cautelares a la CIDH, a favor de los pueblos aislados, las cuales fueron concedidas en mayo de ese año. Las organizaciones indígenas locales, regionales y nacionales demandaron ante el Estado ecuatoriano suspender toda actividad extractiva dentro del territorio de los aislados, petición que nunca fue cumplida.

En el caso del enfrentamiento waorani-taromenane, las organizaciones indígenas waorani impugnaron el uso del derecho ordinario cuando se acusó a los guerreros de genocidio e, igualmente, se valieron de este cuando la instancia de la Corte Constitucional decidió que el proceso jurídico debía ser de carácter intercultural. El mismo argumento utilizado por la defensa de los siete apresados para evitar ser condenados, la inexistencia del cuerpo del delito, es decir, los cuerpos de los taromenane asesinados, le sirvió al juez Guerrero para decidir el sobreseimiento definitivo de los apresados.

La actuación del Estado

El Estado actuó basado en la propuesta que la Defensoría Pública presentó ante la Corte Constitucional el 16 de junio de 2014 y que consta en la sentencia (Corte Constitucional del Ecuador 2009). Allí se plantearon tres caminos con el fin de solventar el problema. El primero fue

considerar el conflicto como interno a las nacionalidades indígenas para que sus autoridades lo resolvieran. Es decir, transferirles la competencia según el artículo 171. El segundo fue que la Corte Constitucional, con base en una interpretación intercultural, atenuara la acusación de genocidio y la cambiara por homicidio. La tercera alternativa fue que los jueces de la Corte, junto con las autoridades waorani, llegaran a una solución intercultural y consensuada sobre la sanción. La intención de los tres caminos era evitar que la demanda quedase impune. La Corte se decidió por el segundo camino. En este sentido, hubo un ejercicio de justicia intercultural “a medias”, no pleno como planteaba la tercera vía.

Esta decisión mostró que la declaración constitucional del carácter de plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano no es suficiente. Durante la etapa de indagación previa e instrucción fiscal, se llevaron adelante diligencias jurídicas interculturales por parte de la Fiscalía como el uso del idioma wao tededo en las declaraciones de los atacantes y habitantes de las comunidades waorani, la participación de traductores legales de este idioma al castellano, la utilización de defensores públicos y privados y la elaboración de peritajes antropológicos (Narváz 2016, 170). Sin embargo, la justicia ordinaria no tuvo un comportamiento similar en el caso de la plurinacionalidad, pues no fue capaz de establecer un diálogo con la justicia waorani que permitiera arribar a una decisión y sanción conjunta.

En la acción de la función ejecutiva sí hubo una omisión: la inacción de los funcionarios del Plan de Medidas Cautelares del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Primero, en 2006, no hicieron un seguimiento responsable de las medidas cautelares de la CIDH en favor de los pueblos aislados.¹⁵ Segundo, luego de la muerte de Ompore y Buganei, tampoco cumplieron con las medidas de reparación ofrecidas a las familias de los ancianos.

La actuación de la sociedad civil

Distingo al menos tres actores en la sociedad civil en el caso del enfrentamiento entre waorani y taromenane: la Iglesia católica representada por el Vicariato de Aguarico a cargo de los misioneros capuchinos; la

¹⁵ Las medidas cautelares fueron ejecutadas por el Ministerio del Ambiente, entre los años 2006 y 2008. Desde la creación del Ministerio de Justicia, en 2008, pasaron a ser competencia de este.

academia; el gremio de antropólogos, pues todos ellos propusieron algunas respuestas para resolver el conflicto.

El Vicariato de Aguarico –presente en la zona desde 1952– mantuvo una posición crítica ante el Estado y ante algunos actores indígenas. Según lo relata Cabodevilla (2013), luego de la muerte de los ancianos waorani varias instituciones estatales discutieron cuál se encargaría de la resolución del conflicto. Esta tarea recayó en la Fiscalía General de la Nación, decisión que judicializó el caso. Sin embargo, esta institución no logró articular acciones en la zona y menos evitar que se produjese la venganza. Según este autor, la Fiscalía y el Estado ecuatoriano no supieron cómo responder cuando los miembros de los pueblos aislados, los taromenane, fueron quienes atacaron y causaron muertes. Es decir, los protegidos fueron los atacantes. Aunque tampoco supieron cómo actuar cuando los protegidos fueron atacados.

El Gobierno, con todos sus medios, no había sido capaz de resolver, en tan largo tiempo, un caso complejo, pero que no afectaba a más de unas pocas docenas de waorani bien conocidos. A unos waorani que viven dentro del bloque petrolero REPSOL, precisamos. Con lo que eso, evidentemente, lleva consigo. Por un lado, el cuidado superlativo en no remover el avispero de allí dentro, ni contrariar demasiado a gentes tan inflamables como son esos waorani; no fueran a tomar posiciones de fuerza contra las instalaciones (como más de una vez han amagado en otras ocasiones). Da la impresión, en toda esta triste historia, que el cuidado del negocio nacional pesaba mucho más que la custodia por la vida de los taromenane (Cabodevilla y Aguirre 2013, 72).

En resumen, la propuesta de Cabodevilla fue demostrar cómo habría sido posible evitar los acontecimientos de violencia. Si ello sucedió fue porque el Estado no considera a estos pueblos ciudadanos “naturales”.

La academia estuvo representada por el *amicus curiae*¹⁶ que presentó el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, el 7 de julio de 2014. Este documento sostenía que era necesario aplicar la condición de Estado plurinacional proclamado en el artículo 1 de la Constitución y que, por lo tanto, los sistemas jurídicos

¹⁶ El *amicus curiae* (amigo de la corte o amigo del tribunal) es una expresión latina utilizada para referirse a presentaciones realizadas por terceros que son ajenos a un litigio, quienes ofrecen voluntariamente su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con los jueces en la resolución de la materia objeto de un proceso jurídico.

de las nacionalidades y los pueblos indígenas debían activarse y ser respetados, tal como lo establece la Constitución.

Los hechos no podían ser juzgados por el sistema penal ordinario y menos aplicando el tipo penal de genocidio. Por su complejidad, debido a que estaban involucradas personas cuyas actuaciones se rigen por patrones culturales y cosmovisiones distintas a la occidental, el enfrentamiento entre los waorani y los taromenane debía ser analizado mediante la aplicación intercultural del derecho, con el fin de efectuar ajustes —de ser necesario— a los sistemas jurídicos ordinario y waorani, para garantizar la tutela efectiva de los derechos de las víctimas y de los procesados.

La aplicación intercultural del derecho debió ser realizada por la Corte Constitucional y las autoridades ancestrales de la nacionalidad waorani directamente competentes, mediante un diálogo y un intercambio de saberes que permitiese una solución respetuosa de los derechos colectivos, del debido proceso, del derecho a la verdad sobre lo acaecido, de la tutela a las víctimas y que, además, evitase la impunidad.

El Colectivo de Antropólogos y Antropólogas del Ecuador (2014) recomendó llevar adelante una investigación integral desde la Fiscalía General del Estado, que diera cuenta de las muertes ocurridas desde el 2003, con el fin de recabar a profundidad testimonios, evidencias y datos de contexto; es decir, mediante un peritaje antropológico de carácter diacrónico. El Colectivo instó a que, en el juzgamiento y reparación de los hechos, se respetara el marco del pluralismo jurídico reconocido por la Constitución y se abordara el caso tomando en cuenta la condición de reciente contacto de los posibles autores de la matanza. También se planteó la construcción de una normativa secundaria que garantizara los derechos establecidos en la Constitución que amparan a los pueblos aislados, así como la creación de una institucionalidad de alto nivel a cargo del tema, como una secretaría adscrita a la presidencia de la República, con competencias y experticias definidas.

El Colectivo le sugirió al Estado que revisara los alcances del Plan de Medidas Cautelares implementado desde 2006, con el fin de precautelar la vida y derechos de los pueblos aislados; que evaluara las directrices de protección para pueblos aislados establecidas por la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas con el fin de corregirlas; que diseñara una política pública para pueblos aislados en el Ecuador; y que destinara recursos económicos que permitieran

la sostenibilidad de estos pueblos. Recomendaron al Estado que creara mecanismos para garantizar la territorialidad compartida por los pueblos aislados y los waorani, con el fin de preservar el derecho a la vida y a la autodeterminación de los grupos tagaeiri-taromenane; que contemple los patrones de movilidad de los pueblos aislados conforme las evidencias –arrojadas por el plan de medidas cautelares y por estudios existentes– de que el territorio va más allá de la actual zona intangible establecida en el Parque Nacional Yasuní mediante el Decreto Ejecutivo 552 y que fue delimitada en 2007. Así mismo, recomendaron reformular las políticas de desarrollo extractivo vinculadas a la explotación de hidrocarburos, las políticas públicas de construcción de ejes viales en el Yasuní dada la alta vulnerabilidad de los pueblos aislados y de los waorani como pueblo indígena de reciente contacto.

Otra recomendación fue la implementación de un control efectivo de la extracción forestal legal e ilegal, colonización y turismo no controlado, inclusive se sugirió declarar la moratoria para concesiones nuevas en el Yasuní, enmarcadas en la XI Ronda Petrolera que afectaba al territorio waorani y a los pueblos aislados.

Finalmente, el Colectivo recomendó al Estado instaurar una mesa plurinacional e interinstitucional sobre la temática de pueblos aislados, con la presencia de las organizaciones indígenas nacionales y regionales, observatorios de derechos humanos, misiones religiosas, organizaciones ecologistas y representantes de la academia, con participación de las instituciones gubernamentales competentes.

En el caso de los pueblos aislados, lo jurídico fue usado como medio de regulación “por los de arriba” para disciplinar a la ciudadanía y recurrir a la violencia inherente a la ley (Benjamin 1991). Así lo muestran las acciones del poder judicial a través de la Fiscalía, la Corte Constitucional y los jueces. Sin embargo, lo jurídico también fue utilizado como medio de emancipación “por los de abajo”, para subvertir e impugnar el orden establecido (Sousa Santos 2005), cuando el pueblo waorani logró el sobreseimiento para que los indígenas presos obtuviesen su libertad.

Sin embargo, quedó flotando en el aire la impunidad en la resolución del caso, ya que no se logró aplicar la justicia intercultural por varios motivos. El Estado mostró un gran desconocimiento al tratar conflictos vividos por pueblos diferentes que no pertenecen a la mayoría

de la sociedad nacional blanca mestiza. Es decir, no supo cómo proceder en situaciones de diferencia cultural. Salieron a flote conductas etnocentristas y racistas vigentes en los grupos que detentan el poder y que estaban ocultas tras una retórica de interculturalidad, cuando en realidad nadie sabe a qué se refiere ni qué implica el término.

El sistema de justicia ordinario no fue capaz de coordinar y colaborar con el sistema de justicia waorani para encontrar una solución conjunta a un conflicto con fuertes raíces culturales y sociales. Se perdió la oportunidad única de establecer jurisprudencia novedosa y esclarecedora en una situación en que confluían la vida, la venganza y la muerte.

A su vez, la situación de los pueblos aislados se encuentra en un limbo político y jurídico: ¿cómo construir un sistema ciudadano de igualdad universal que alberga relaciones de desigualdad económica y política y de diferenciación étnico-cultural? Todo ello en contraposición al sistema actual, que identifica, por un lado, a los ciudadanos naturales, es decir, el grupo de quienes ejercen el poder y se consideran pares entre sí y miembros de la “comunidad legítima” que se autodefine como “natural” por estar dentro de las fronteras histórico-culturales internas; y, por el otro, a las poblaciones “extra-pares” o “alter-pares” de ciudadanos y ciudadanas construidos como subjetividades desdefinidas temporal o permanentemente.

Esta ciudadanía “sin papeles” no es “identificada” por el Estado: no son ciudadanos ni ciudadanas naturales, no son susceptibles de la igualdad ciudadana universal, no acarrear los marcadores simbólicos que permiten construir esa “comunidad natural”. Son indígenas waorani y taromenane quienes fueron sujetos de esa desdefinición. En consecuencia, los cuerpos normativos como el derecho, que construyen un sistema ciudadano de inclusión y de igualdad universal, es decir, de ciudadanía legal, no han corregido las desigualdades y diferencias, más bien han contribuido a su reproducción (Góngora-Mera, Costa y Goncalvez 2015).

Por lo tanto, no se trata de generar explicaciones “ancestrales” para las prácticas indígenas actuales. Al contrario, es necesario comprender las prácticas y concepciones en el contexto actual, lo que supone cambios rápidos y profundos. Solamente en este contexto es posible comprender cómo las comunidades waorani elaboran su ejercicio de la violencia. La cultura y las prácticas culturales no son ahistóricas e inmutables, es

decir, la venganza no es una práctica “natural”, es social y culturalmente construida. En esa medida es histórica, se reelabora enmarcada en un contexto y tiene relación con la manera en que se construye la alteridad.

Tal vez, una forma de entender la construcción de la alteridad tenga que ver con preguntarse cómo los waorani relatan el homicidio, tal como se puede constatar en el trabajo de Cabodevilla (2004) y la investigación de la Fiscalía. En los relatos, el homicidio se construye como una relación de cercanía, no con ciertos lazos de parentesco que tienen que ver con afinidad o consanguinidad, sino con una mutualidad del ser que se construiría con base en una cualidad de ser víctimas de la violencia que es compartida. Una mutualidad que permitiría construir lazos de afinidad posteriores. Esta forma de construcción de la alteridad waorani sería, de cierto modo, diferente a otras formas amazónicas conocidas de esta construcción, como la de los tupinamba (Viveiros de Castro 2010) o la de los achuar (Descola 1987).

De acuerdo con Rival (1996, 102-103), los waorani (los verdaderos seres humanos) diferencian el homicidio contra los *cohuori* (el no waorani, considerado como extranjero, caníbal, no humano) del homicidio contra los *huarani* (los enemigos, los que no son hermanos de sangre, en este caso los tagaeri y taromenane). En el primer caso, matan por venganza, al haber sido asesinados por los *cohuori* y por defensa del territorio. En el segundo caso, matan también por venganza cuando fracasan las alianzas matrimoniales y procuran matar a todo el grupo doméstico.

La autora señala que los waorani viven períodos de paz alternados con períodos de guerra, como lo recuerda una de sus informantes: “Hace mucho, mucho tiempo, nosotros éramos muchos. Entonces nuestra gente empezó a matarse. Mataron y mataron y solo quedaron unos pocos. Finalmente, alguien dijo: ‘ahora hemos matado lo suficiente. ¿Por qué matamos tanto?’. Otros estuvieron de acuerdo y por un buen tiempo la tribu vivió sin muchas muertes” (Rival 1996, 112).

Así se podría entender cómo los waorani relatan las matanzas. No se trataría de inocencia ni candidez (Cabodevilla 2004), tampoco de desconocimiento de las leyes e instituciones, como lo sugiere el Estado. Por el contrario, son formas propias de construcción de la alteridad y de la mutualidad. Esta podría ser la explicación que permitiera comprender, además, por qué los relatos indígenas waorani de las

incursiones de 2003 y 2013 son tan similares, ya que el guion es enigmáticamente similar a pesar de los diez años que separan un hecho del otro.

Por último, el proceso para resolver el conflicto entre los waorani y taromenane no contribuyó a una nueva justicia intercultural que crease jurisprudencia para la posteridad, sino más bien fue un intento más de fetichización de lo jurídico (Comaroff y Comaroff 2011), ya que al recurrir a la justicia ordinaria se reafirmó la confianza en lo jurídico para resolver las diferencias culturales y étnicas, al haberse judicializado un suceso político que debió ser enfrentado en términos políticos y culturales, mas no jurídicos.

La Cocha: la aplicación de la justicia con base en una perspectiva intercultural

La comunidad indígena de La Cocha se encuentra ubicada en el páramo de la cordillera occidental de los Andes, a 3845 m s.n.m. Forma parte de la parroquia Zumbahua, cantón Pujilí, provincia Cotopaxi.¹⁷ Se trata de una antigua comunidad de hacienda que pertenecía a la Asistencia Social, institución administradora de tierras del Estado. Esta propiedad se legalizó como comuna indígena en 1966, luego de la aplicación de la primera ley de reforma agraria de 1964. Sus habitantes se dedican a la agricultura, actividad que no cubre su subsistencia. Por ello, sobre todo los hombres, deben migrar a Quito, Latacunga, Quevedo o Guayaquil para vender su fuerza de trabajo como obreros de la construcción.

Desde el punto de vista organizativo, La Cocha está afiliada a la UNOCIC, conformada por 13 comunidades que comprenden una población aproximada de 8000 personas, quienes se autoidentifican como parte del pueblo panzaleo, nacionalidad kichwa. La UNOCIC, junto con otras 27 organizaciones locales forman parte del MICC, filial del

¹⁷ En el año 2002, las autoridades de La Cocha apegadas al derecho propio trataron y resolvieron el asesinato de un comunero a manos de tres personas de la comunidad. Por acción de una de las partes involucradas, el caso pasó a la justicia ordinaria y el juez a cargo –basado en la Constitución de 1998 y en el Convenio 169 de la OIT– revalidó la decisión de las autoridades indígenas y desconoció la acusación del fiscal. La Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi elevó el caso a consulta del entonces Tribunal Constitucional, acción que nunca fue respondida. Según la ley, luego de ocho años de la solicitud el plazo para responder prescribe y se cierra, como de hecho ocurrió.

ECUARUNARI y de la CONAIE. El accionar del MICC es relevante para entender el contexto en el cual se inscribe esta comunidad. Se trata de una de las organizaciones más representativas y decisivas en el quehacer político de la CONAIE. Debido a su alto grado de organización y de representación constituye una de las organizaciones más fuertes, ya que protagonizó los levantamientos indígenas de 1999 y 2000.

La conformación del MICC comprende cuatro períodos diferenciados que van desde 1970 hasta la actualidad (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003). El primer período está definido por los objetivos y las demandas que plantearon los líderes y dirigentes que empezaron el proceso. La lucha por el derecho a la tierra y su participación en el proceso de la reforma agraria provocó que ciertos dirigentes –motivados por la Iglesia católica y la Diócesis de la Latacunga– promovieran la iniciativa de formar una organización que no solamente diera continuidad a la lucha por la tierra, sino que también liderara, sobre todo, las demandas por el respeto a la identidad y a la dignidad de la población indígena.

Juan Rivera, promotor y fundador del MICC en la década de 1970, contó que una de las primeras reuniones grandes que tuvieron con las comunidades de los cantones de Pujilí, Salcedo y Saquisilí, fue para discutir sobre los abusos, maltratos y atropellos a los que se enfrentaba el pueblo indígena en las oficinas públicas y en el servicio de transporte. Las denuncias y protestas de la época fueron ante el Inspector de Sanidad de Pujilí, la Jefatura Provincial del Registro Civil y Cedulación de Cotopaxi, y el intendente de la Policía, incluso, organizaron una marcha hacia la capital provincial. Todas estas iniciativas no tuvieron los resultados esperados pues, como aseguró este mismo dirigente, las autoridades no hacían caso, más bien amenazaban a los dirigentes calificándolos de comunistas, subversivos y agitadores de los indios (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003, 20-21).

En este contexto nace el MICC en 1978, con una dirigencia no muy estructurada pero que cumplía con lo básico, es decir, contaba con presidente, vicepresidente y secretario. Según Juan Rivera, en esa época no tenían idea de cómo estructurar la organización en cuanto a sus filiales. Más bien se aprovechó la voluntad de ciertas comunidades que estaban dispuestas a movilizarse, sobre todo aquellas que constituían las casas campesinas de Pujilí, Salcedo y Saquisilí, que en esos tiempos estaban dirigidas por los sacerdotes católicos (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003, 21).

Dentro de este proceso la denominación de MICC tiene también su historia. Al inicio se llamó Movimiento Campesino de Cotopaxi, pues denominarse indígenas conllevaba la humillación y el desprecio. El término campesino era más aceptado y respetado. Sin embargo, con el paso del tiempo, este se relacionó con lo mestizo y la gente no respondía a las convocatorias. Entonces –desde 1981– decidieron denominarse Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi.

Según los testimonios de los mismos dirigentes, esta iniciativa organizativa no solo surgió en Cotopaxi, algo parecido sucedió en las provincias vecinas de Tungurahua y Chimborazo, que fueron las tres zonas donde tuvo mayor incidencia el pensamiento de monseñor Leónidas Proaño, obispo de Riobamba, a quien llamaban “el obispo de los indios”. Cada provincia contaba con catequistas, voluntarios, sacerdotes y reporteros comunitarios que promovían los ideales de Proaño en las comunidades indígenas.

En este sentido el primer período constituyó un proceso de consolidación ideológica y de estructuración del movimiento indígena. Las casas campesinas se transformaron en organizaciones filiales del MICC, y las demandas reivindicativas tomaron fuerza en las luchas por la identidad, la cultura, la educación y las tierras. Esta movilización rindió sus frutos en 1988, cuando los pueblos indígenas lograron que el gobierno de Rodrigo Borja reconociera el derecho a una educación propia y creara la DINEIB.

El segundo período se inició en tres escenarios que enmarcarían el nuevo rumbo del movimiento indígena. El primero fue el levantamiento indígena de 1990, considerado uno de los más grandes del siglo pasado. Otro gran escenario fue la conmemoración de los 500 años de resistencia indígena en octubre de 1992, como reescritura de la falsa historia del descubrimiento de América y del Día de la Raza. El movimiento indígena de Cotopaxi organizó la quema simbólica de esa historia oscura para poner fin al discurso sobre las razas. Luego tomó fuerza desde el ámbito local y regional con un nuevo discurso que reivindicaba a los pueblos y a las nacionalidades indígenas como base del Estado plurinacional e intercultural.

El tercer escenario importante en este segundo período fue la movilización y la lucha por las tierras comunitarias. Si bien esta acción se dio sobre todo en las provincias de la Sierra, no es menos cierto que en el ámbito nacional marcó un hito histórico. De hecho, Nina Pacari y

Luis Macas, dos intelectuales indígenas representantes de la CONAIE, se sentaron frente a frente con el presidente Durán Ballén para dialogar y expresar el pensamiento indígena sobre los problemas agrarios y de propiedad territorial comunitaria.

Con todo el protagonismo público del movimiento indígena en el período de 1990 a 1994, empezó el tercer período. Luego de largos debates y proyecciones, el MICC entró a ser parte de las decisiones nacionales y emprendió el reto de encabezar una lucha de representación política para captar el poder local a partir de la participación en los procesos electorales. Así, desde 1996, Cotopaxi es la provincia que más autoridades locales indígenas ha elegido a través del voto popular. En todos estos espacios públicos, la presencia del movimiento ha sido determinante porque, a diferencia del ejercicio del poder tradicional, estas autoridades incluyeron en la agenda pública prácticas democráticas y participativas como las asambleas cantonales, los parlamentos populares, la rendición de cuentas, el control social, la minga, la gestión compartida. Esta práctica convirtió a Cotopaxi en una referencia a nivel local y nacional desde 1996.

El cuarto período arrancó en el 2000, con la particularidad de que el MICC ya era una organización sólida ideológicamente y en cuanto a estructura. Ello permitió que, en 1999, liderara el levantamiento indígena que logró que el gobierno de Jamil Mahuad retrocediera y revocase el alza del precio de la gasolina. Luego, el movimiento fue protagonista –junto con otros sectores sociales y organizaciones aliadas– de la destitución de Mahuad el 21 de enero de 2000.

Como lo indican estos antecedentes, el MICC se convirtió en un referente organizativo muy fuerte en el nivel de sus bases. Esta solidez permitió que, en las elecciones de 2002 en Cotopaxi, el movimiento pudiera rechazar la alianza indígena-militar con Lucio Gutiérrez, ya que consideraba que un proceso de consolidación de participación indígena en el escenario público no podía mezclarse con una alianza coyuntural sin un rumbo claro en la arena política del país y liderada por un exmilitar.

El tratamiento del caso La Cocha por parte de la justicia indígena

El 9 de mayo de 2010, en horas de la noche, frente a la iglesia de la cabecera parroquial de Zumbahua falleció por asfixia el joven Marcelo Olivo Pallo de la comunidad La Cocha. El 10 de mayo de 2010, los dirigentes de las comunidades La Cocha y Guantopolo, así como los de la UNOCIC, fueron informados del incidente y procedieron a nombrar una comisión de averiguaciones para que investigara el caso. Esta comisión estableció como sospechosos a Flavio Hernán, Iván Candelejo Quishpe, Wilson Ramiro y Cléber Fernando Chaluisa Umajinga, originarios de Guantopolo. Posteriormente, la comisión determinó que Manuel Orlando Quishpe Ante también habría participado en el suceso.¹⁸

La comunidad de Guantopolo y los familiares de los sospechosos decidieron entregarlos a las autoridades de La Cocha para que fuesen juzgados. “Tanto la familia de la víctima como la de los presuntos victimarios aceptaron y solicitaron que las autoridades comunitarias actuaran” (Poveda 2010, 12) y resolvieran el caso. La noche del 15 de mayo de 2010, la comisión de averiguaciones confirmó que los sospechosos participaron en el asesinato y precisó que el principal sindicado era Manuel Orlando Quishpe Ante.

El 16 de mayo de 2010, se reunió la asamblea general de las comunidades con la asistencia de 6000 comuneros. Allí, la comisión encargada informó los resultados de las averiguaciones. Intervinieron familiares de los involucrados, dirigentes, familiares, demás asistentes y sospechosos, “quienes han aceptado la responsabilidad y relataron pormenorizadamente lo ocurrido, inclusive, delante de policías” (Poveda 2010, 12). Luego del encuentro decidieron imponer medidas de reparación, corrección y rehabilitación a los cuatro cómplices. Algunas de estas fueron la indemnización por 5000 USD a favor de la familia del fallecido —quienes decidieron entregar el dinero a la comunidad para comprar equipos y materiales en su beneficio—; la prohibición de ingreso a las fiestas sociales y culturales en Zumbahua por el lapso de cinco años; la expulsión de la comunidad por dos años y la rehabilitación a cargo de sus familiares, mediante baño

¹⁸ De acuerdo con el testimonio de los cinco jóvenes indígenas involucrados en el caso (Ávila 2013), todos eran originarios de Guantopolo, con edades entre los 21 y 25 años, y migrantes a las ciudades de Quito y Quevedo que solían visitar su comunidad de origen. El día del asesinato vestían todos de negro por ser rockeros, identidad incorporada como resultado de la experiencia urbana.

de agua y ortiga por 30 minutos; dar vuelta a la plaza comunal desnudos, cargando un quintal de tierra; pedir perdón público y recibir un latigazo de cada uno de los dirigentes de las comunidades.¹⁹

El 23 de mayo de 2010, la asamblea general se reunió nuevamente con la presencia de 4000 comuneros, para administrar justicia a Manuel Orlando Quishpe Ante, como autor material del asesinato. La asamblea impuso como medidas de reparación, corrección y rehabilitación dar una vuelta a la plaza desnudo y cargando un quintal de tierra; pedir perdón público; recibir un baño de agua y ortigada por 40 minutos; escuchar consejos por parte de los dirigentes indígenas; trabajar para la comunidad durante cinco años con seguimiento y evaluación; indemnizar a la madre del difunto por 1750 dólares.²⁰

El juzgamiento cumplió las fases de presentación de la noticia a las autoridades comunitarias, investigación, declaración de las partes, sanción y ejecución. En consecuencia, la muerte de Marcelo Olivo Pallo se convirtió en un caso juzgado, que no podía ser revisado por la justicia ordinaria, sino únicamente por la Corte Constitucional, si es que se hubiesen violentado los derechos humanos. Esta posibilidad debía ser analizada con base en una perspectiva intercultural.

El tratamiento del caso La Cocha por parte de la justicia ordinaria y constitucional

Por intervención directa del Fiscal General del Estado y del Ministerio de Justicia y del Interior, el 27 de mayo de 2010, en horas de la madrugada, los cinco jóvenes involucrados se entregaron a la justicia ordinaria. El juez primero de Garantías Penales de Cotopaxi inició la instrucción fiscal por el presunto delito de homicidio. Se expidieron medidas cautelares de orden personal y fueron trasladados inmediatamente a la Cárcel 4 en Quito.

Con las versiones de estos jóvenes, quienes aseguraron haber sido torturados y extorsionados por las autoridades indígenas de La Cocha, el 31 de mayo de 2010, el Fiscal de Cotopaxi inició una indagación previa y

¹⁹ Acta número 24 de “Solución de conflictos por muerte suscitada en la parroquia Zumbahua y juzgada en la comuna la Cocha”.

²⁰ Acta de asamblea del día domingo 23 de mayo de 2010.

solicitó la detención provisional para siete autoridades de esa comunidad. El 4 de junio de 2010 fueron detenidos el presidente, la secretaria y el tesorero de Guantopolo. La Policía trasladó a los detenidos a sus instalaciones en Cotopaxi, donde se les tomó declaración. Posteriormente, fueron presentados en el Juzgado Tercero de lo Penal, donde se inició la instrucción fiscal por el presunto delito de plagio agravado contra los cinco jóvenes; se expidieron las medidas cautelares de orden personal y, de acuerdo con lo que dispone el artículo 428 de la Constitución,²¹ se suspendió la tramitación de todo lo actuado y el caso fue remitido a la Corte Constitucional con el fin de evaluar la prevalencia de la norma constitucional, en cuanto al reconocimiento de la jurisdicción indígena.

Los abogados defensores de las autoridades indígenas presentaron el recurso de amparo de libertad en sus modalidades material y preventiva, esta última anticipándose a lo que iba a ocurrir. Después de que el juez tercero de lo penal de Cotopaxi ordenó el traslado a la cárcel de la Latacunga, se evacuó la audiencia ante el presidente de la Corte Provincial de Justicia, quien decidió la libertad inmediata en virtud de la expresa contradicción del juez tercero de lo penal de Cotopaxi, ya que si se suspendió el procedimiento no se entendía por qué se les privaba de libertad, lo que en la práctica causaba indefensión a los procesados. Este argumento fue inclusive utilizado en la causa principal de los cinco jóvenes acusados por el presunto delito de homicidio.

El 9 de junio de 2010, el presidente de la Corte Provincial de Justicia de Latacunga fue suspendido con sueldo durante tres meses. El presidente del Consejo de la Judicatura argumentó que la decisión del presidente había ocasionado conmoción pública. Después de esta medida provisional, se analizó la conducta del presidente en el plenario del Consejo de la Judicatura y un 5 % de su sueldo fue descontado; es decir, la medida preventiva fue más drástica que la imposición de la sanción administrativa. También el funcionario enfrentó una investigación por el presunto delito de prevaricato que se tramitó en la Fiscalía General del Estado.

²¹ Este artículo dispone que “cuando una jueza o juez, de oficio o a petición de parte, considere que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución suspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta el expediente a la Corte Constitucional, que, en un plazo no mayor a 45 días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma”.

Cuando se instauraron los dos juicios, uno por el homicidio de Marco Olivo Pallo y el otro por el plagio de las autoridades indígenas de La Cocha, el hermano de la víctima Víctor Olivo Pallo presentó una acción extraordinaria de protección por no tener seguridad jurídica en la resolución de justicia indígena pues, si bien todos los acusados y víctimas se declararon conformes con la decisión, posterior a esto, la justicia ordinaria inició nuevos enjuiciamientos, de tal forma que se revictimizó a la familia Olivo Pallo.

La presentación de esta garantía procesal constitucional permitió acceder a la competencia de la Corte Constitucional para que el máximo organismo emitiera los criterios necesarios de reconocimiento y promoción de la justicia indígena. En esta situación, en ausencia de ley, se tornó imperante la definición del ámbito de aplicación, los principios rectores y, en general, la acción de la justicia indígena, al igual que lo hizo en numerosas ocasiones la Corte Constitucional de Colombia en el período 1992-2000, lo que fundó jurisprudencia mediante el recurso de los peritajes antropológicos.

El 9 de junio de 2010, esta acción fue presentada y Patricio Pazmiño, el presidente de la Corte Constitucional en funciones, se comprometió a despachar de forma oportuna y establecer por primera vez una sentencia que permitiera dirimir los conflictos suscitados entre la justicia indígena y la justicia ordinaria. Esta polémica se mantenía sin resolución desde la aprobación de la Constitución de 1998, cuando por primera vez se reconoció a la justicia indígena en el artículo 191. A esta acción hay que añadir que cuando la presidencia de la República presentó esta garantía en agosto de 2010, a través de su secretaría jurídica, pidió a la Corte Constitucional una acción de interpretación del artículo 171. Hasta la fecha no ha tenido respuesta.

Luego de finalizada la instrucción fiscal, los cinco jóvenes involucrados en el homicidio exigieron su libertad sin obtener ninguna respuesta, a pesar de que la defensa que se les proporcionó fue realizada y direccionada por el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos a través de la Defensoría Pública. Esta nunca evidenció que ya habían sido juzgados y que no podía imputárseles el mismo delito.

En mayo de 2011, al cumplirse un año de privación de libertad sin juicio y expedida la sentencia, los cinco jóvenes junto con sus defensores, Raúl Ilaquiche y Carlos Poveda, solicitaron su libertad bajo el argumento

de la caducidad de la prisión preventiva, según lo estipula la ley. La libertad fue concedida y los jóvenes abandonaron la cárcel.

En cuanto al trámite de la consulta a la Corte Constitucional, esta instancia disponía de 45 días de plazo para responder, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 428. Este plazo se incumplió largamente, pues la acción constitucional fue presentada el 8 de junio de 2010, y el 12 de agosto fue admitida a trámite. La respuesta se esperaba para el 26 de septiembre, aunque finalmente fue emitida el 31 de julio de 2014 (Corte Constitucional del Ecuador 2014), 1404 días después. A pesar de las sesiones realizadas en la Corte, esto demuestra la lentitud del Estado en un tema clave para la vigencia del pluralismo jurídico en Ecuador.

En el transcurso del trámite, la Corte Constitucional solicitó la elaboración de dos peritajes antropológicos. El primero, a la antropóloga colombiana Esther Sánchez Botero, con una larga trayectoria profesional en la Corte Constitucional colombiana. Su informe fue entregado el 24 de enero de 2011. El segundo peritaje lo realizó el presbítero Pedro Torres, conocedor del tema de justicia indígena y con experiencia pastoral y organizativa en Chimborazo, quien entregó su informe el 2 de abril de 2013.

Del caso mencionado se encargaron tres jueces constitucionales. Primero, el juez Manuel Viteri Olvera, quien solicitó el peritaje de Esther Sánchez Botero y no emitió dictamen porque terminó su período en octubre de 2012. Luego se hizo cargo el juez Marcelo Jaramillo Villa, quien solicitó un segundo peritaje al sacerdote Pedro Torres. Este juez emitió un proyecto de sentencia que fue discutido en el pleno de la Corte en tres sesiones: el 29 de mayo, el 11 de junio y el 2 de julio de 2014. Esta sentencia confirmaba lo actuado por la justicia indígena, pero cuando fue sometida a votación obtuvo ocho votos en contra y uno a favor. Luego de esta decisión, se nombró a la jueza Ruth Seni Pinoargote que fue quien finalmente emitió la sentencia aprobada por el pleno de la Corte el 31 de julio de 2014, después de que ocho jueces votaron a favor y se consignó el voto salvado del juez Jaramillo Villa. La sentencia definitiva prohibió a la justicia indígena el juzgamiento de delitos contra la vida.

La jurisdicción y competencia para conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, es facultad exclusiva y excluyente del sistema de Derecho Penal Ordinario, aun en los casos

en que los presuntos involucrados y los presuntos responsables sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, así los hechos ocurran dentro de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena (Corte Constitucional 2014, 15).

Como parte del proceso, la Defensoría Pública presentó el recurso de *amicus curiae*, acción que estuvo a cargo del defensor público general, Ernesto Pazmiño Granizo y los funcionarios Jorge Paladines Rodríguez y Luis Ávila Linzán.

La interpretación de los actores: las nacionalidades y los pueblos indígenas

En la justicia kichwa actual hay varios elementos que juegan un papel protagónico. Las relaciones de parentesco consanguíneas establecidas a través del *ayllu* (grupo de familias ampliadas); la presencia de alianzas matrimoniales con parejas de otros *ayllus* que forman parte de comunidades cercanas de una acentuada endogamia étnica; la pertenencia a una comunidad o *llaktayuk*, que constituye el núcleo de la organización social. El sistema social de los kichwa no solo sirve para mantener la armonía y control social; también funciona como un sistema de poder que resuelve o exagera las cuestiones relativas a los derechos –individuales y colectivos–, a los deberes, a las obligaciones y a los conflictos internos.

En la cosmovisión kichwa, existe una categoría conocida como *llaki* (tristeza, preocupación) que genera la activación de la justicia. En las comunidades se suscitan muchas situaciones que causan intranquilidad, enemistades entre las familias y mucha preocupación a la organización comunitaria, pues el resultado final es la tristeza de las personas. Por eso se dice que la trasgresión entre los kichwa se define como *llakikuna* (conflictos) o *llaki*. Se puede afirmar que el rasgo característico de la presencia de problemas es la comparecencia del *llaki*. Esta práctica es resultado de la acción de una energía negativa que rompe la armonía interna de la comunidad y requiere la intervención de las autoridades para recuperarla, es decir, volver a una energía positiva, que recupere el equilibrio social, en otras palabras, el retorno al *alli kawsay* o buen vivir. Una autoridad del pueblo Chibuleo me explicó que el *llaki* “es

para nosotros lo que una persona de la comuna hace en contra de algún compañero o compañera, mayor o menor, o en contra de algunas de las personas de la comuna, lo cual hace preocupar a todos, a los dirigentes; afecta a la educación, a la organización, provoca enfrentamientos entre familias y entristece a todos” (García 2012, 517).

Esta concepción kichwa de la justicia muestra que la persona o personas que han creado situaciones que generan *llaki* deben pasar por una sanción social²² y también por una cura espiritual²³ para lograr reintegrarse a la vida comunitaria.

Hay muchos conflictos generados por la acción del *llaki*, que la justicia kichwa reúne en tres grupos: los que afectan a los intereses comunitarios, a los intereses familiares y a los intereses individuales. En el estudio de los acontecimientos en La Cocha resaltaré el perjuicio de los intereses individuales en un conflicto originado por la muerte de algún comunero o comunera. Se trata de situaciones excepcionales; son hechos que causan profunda tristeza en la comunidad y su resolución está en manos de la asamblea comunitaria y sus autoridades. Una de las autoridades indígenas relata lo que escuchó a uno de los jóvenes sobre lo sucedido durante el juzgamiento.

Llegué a Zumbahua a la una de la mañana y no encontré a nadie; me puse a tomar a eso de las dos con ese grupo de cinco. A las tres nos comenzamos a relajar; yo me di cuenta que mental y espiritualmente estaba mal. A las siete nos fuimos al parque. Ahí llega el joven MO [Marco Olivo], que estaba tomado, y les dice a los jóvenes: “esos rockeros, vergas”. Uno de los jóvenes se levanta y le dice: “a ver qué pasa con mi gente”. Ahí es donde se paran los cinco y le comienzan a pegar. Un joven le da un golpe en la boca del estómago y le deja tendido. Cuando se queda tendido nosotros pensamos en que no le matamos. De repente uno le saca la correa y le amarra a la altura del hombro. Luego le llevaron por una calle hasta la puerta de la iglesia y ahí le dejaron amarrando. Ahí es donde le dejan ahorcando (Ávila 2013, 14).

²² Ser juzgado en público, recibir castigos físicos, pagar una multa económica y realizar tareas comunitarias.

²³ El consejo y la bendición por parte de los mayores, el uso de la ortiga: el fuate y el baño en agua fría limpian, curan, dan fortaleza y buena energía.

Como se puede apreciar en esta narración, las autoridades indígenas cumplieron con los requerimientos que la justicia indígena kichwa dispone para estos casos. El conflicto es importante porque intervinieron las justicias indígena y ordinaria. De algún modo, los actores, los parientes de la víctima y los victimarios vivieron ambos procesos. El 6 de junio de 2013, junto con dos compañeros abogados, tuve la oportunidad de entrevistar a los cinco jóvenes implicados después de que fueran liberados por acción de sus abogados defensores, luego de estar detenidos 12 meses en la Cárcel 4 de Quito.

Algunas expresiones de los jóvenes dan cuenta de su malograda experiencia. Ellos ratificaron que son inocentes, que estuvieron en la fiesta, que vieron a la persona muerta, pero que no le provocaron la muerte. Afirmaron que las autoridades indígenas les acusaron por el solo hecho de ser indígenas rockeros. Consideran que la justicia indígena es maltratadora, que no investiga de forma adecuada, que no fueron escuchados y que tenían tanta presión que les tocó admitir la responsabilidad. Pero el dolor que sintieron pasó pronto y lo olvidaron. Aun siendo inocentes, pensaron que, si cumplían la resolución indígena, todo habría pasado ya y no tendrían más problemas en sus comunidades.

En cuanto a la justicia ordinaria, lo que más les afectó fue la privación de libertad y lo que vivieron dentro de la cárcel. En primer lugar, fueron amenazados con ser violados, por lo cual decidieron estar siempre juntos para evitar que abusaran de ellos. Calificaron a la cárcel como “un infierno en vida, en donde habita el diablo”. Según sus testimonios, estar en la cárcel era morir en vida. Muchos presos tuvieron actitudes racistas y les decían despectivamente “indios” y “runas”. Aseguraron haber peleado seis veces con otros presos para defenderse o para no dejar que los humillaran. Una de las cuestiones más duras fue no poder estar con sus familias. Estas sufrieron mucho y les costó dinero y tiempo ir a visitarlos. Pero, no los abandonaron. Sintieron el apoyo de la familia y la comunidad. Afirmaron que los funcionarios eran autoritarios. Ellos estaban lejos de la comunidad, el tiempo pasaba lento y no se hacía nada, nadie decía la verdad, como el fiscal quien los acusó por asesinato y los amedrentaba con una posible pena de 12 a 16 años; los guías eran corruptos, al igual que los abogados. “No hay nada bueno en la cárcel. Uno afuera aprende a volar, adentro de la cárcel te cortan las alas”.

La familia de la víctima estaba representada por un hermano que era abogado de la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi, este fue entrevistado por Ramiro Ávila, quien le preguntó la percepción que tenía sobre la justicia indígena.

La víctima dentro de la cosmovisión indígena se siente más bien protegida por las autoridades comunitarias, porque las autoridades comunitarias lo que tratan es la reparación a la víctima. El problema de la justicia indígena es que las autoridades comunitarias no hagan cumplir, y no se hagan efectivas las decisiones de las autoridades indígenas, y de que estos autores de la muerte de mi hermano a lo mejor se burlarían tanto de mi familia como de los dirigentes (Ávila 2013, 16).

En torno a la intervención de las autoridades de la justicia ordinaria, el hermano de una de las víctimas mencionó que, antes de intervenir, “tienen que saber que, en las decisiones de las autoridades indígenas, el fin último es alcanzar la armonía y la paz de la comunidad” (Ávila 2013, 17).

Sobre la acción de las nacionalidades y pueblos indígenas es importante mencionar que las organizaciones provinciales, regionales y nacionales, el MICC, el ECUARUNARI y la CONAIE, mantuvieron una actitud de apoyo y solidaridad con lo actuado por las autoridades de La Cocha y rechazaron todo intento de intervención de la justicia ordinaria. Marlon Santi, presidente de la CONAIE para esas fechas, manifestó: “Los delitos graves y asesinatos que ocurren en las comunidades no deben ser tratados por la justicia ordinaria. Si hay que poner una regulación a la justicia indígena se debe tratar según cada comunidad, con sus costumbres y sus particularidades. No se debe imponer una decisión desde la Asamblea [Nacional], de acuerdo con la normativa occidental”.²⁴

No hay que olvidar que este conflicto estuvo inscrito en otro mayor que la CONAIE y sus organizaciones tuvieron con el gobierno nacional, a propósito de la discusión y aprobación de la Ley de Minería por parte de la Asamblea Nacional, en enero de 2009. Esta ley insufló la oposición al gobierno de Rafael Correa, luego de la aprobación de la Constitución de 2008 y del apoyo que la organización indígena había ofrecido al

²⁴ “Santi: Castigo en La Cocha fue leve frente a los que aplican otras comunas”, *El Universo*, 27 de mayo de 2010, <https://www.eluniverso.com/2010/05/27/1/1447/santi-castigo-cocha-fue-leve-frente-apli-can-otras-comunas.html>

gobierno desde el año 2007. La disputa tuvo su raíz en que la ley posibilitaba la explotación minera a cielo abierto en áreas protegidas y en territorios indígenas, en clara contradicción con el mandato minero aprobado en la Constitución de 2008. La disputa entre el gobierno y la CONAIE fue subiendo de tono y el suceso de La Cocha aconteció cuando este movimiento indígena se encontraba movilizado a nivel nacional en protesta por la posible aprobación de la Ley de Recursos Hídricos o Ley de Aguas. El juzgamiento fue utilizado por el Estado para ejercer su poder y debilitar al movimiento indígena, como parte de una estrategia política de mediano y largo plazo. En otras palabras, la acción de la justicia indígena kichwa fue judicializada por parte del Estado y, de alguna manera, politizada (Comaroff y Comaroff 2011; Sieder, Schjolden y Angell 2006).

La actuación del Estado

En este caso, la acción de diferentes actores institucionales causó una impresión generalizada de que la tarea del Estado era censurar el ejercicio de la justicia indígena, ya que, alegaban, el asesinato está fuera de su competencia. Es decir, desde el inicio se privilegió la subordinación de la justicia indígena a la justicia ordinaria, así que continuamente se la descalificó.

En el poder ejecutivo intervinieron dos instancias: la Presidencia de la República mediante sus asesores jurídicos y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. En este contexto, un canal de televisión nacional informó el 17 de mayo que el principal implicado, Manuel Orlando Quishpe Ante, iba a ser sentenciado a muerte el 23 de mayo, fecha en la cual se le iba a juzgar. Esta noticia, como muchas más que promovieron los medios de comunicación durante el desarrollo del caso, fueron especulaciones y prejuicios de carácter racista contra la justicia indígena.

En una fecha anterior, el 27 de mayo de 2010, el periódico digital *El Universo* reseñó el Enlace Ciudadano n.º 174 de Rafael Correa. Según este medio, el expresidente ecuatoriano se había referido a “los últimos hechos de ajusticiamientos registrados en las comunidades” y los habría catalogado de “intentos desestabilizadores de cierta dirigencia indígena, la cual quiere declararse fuera del Estado ecuatoriano y agruparse de

forma independiente”.²⁵ Llasag y Poveda (2012, 57) citaron palabras de Correa sobre esta situación: “La ley indígena es comprensible siempre y cuando no se atente contra la Constitución y los derechos humanos [...], la justicia indígena es recomendable cuando se trate de juzgar conflictos internos como el adulterio, los robos menores, pero no cuando se trate de faltas como el asesinato”.

El 7 de agosto de 2010, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a través del secretario jurídico, Alexis Mera, pidió una interpretación a la Corte Constitucional del alcance del artículo 171. Esta consulta nunca fue respondida por la Corte. De igual manera, el ministro de justicia, José Serrano, criticó la actuación de las autoridades de La Cocha: “prevalidos de una autoridad específica dentro de sus comunidades pretendieron ajusticiar o hacer justicia con mano propia frente a los que debieron ser juzgados por la justicia ordinaria” (Llasag y Poveda 2012, 57).

El poder judicial intervino inicialmente a través del Fiscal General, Washington Pesántez, como un intento de mediar con las autoridades indígenas para que los jóvenes fuesen entregados a la justicia ordinaria. Sin embargo, los comuneros impidieron el acceso de este funcionario a La Cocha. Luego de ello, en cooperación con la Policía y el Ministerio del Interior, se llevó adelante un operativo para “rescatar” a los cinco jóvenes y la Fiscalía de Cotopaxi inició una demanda contra siete dirigentes de La Cocha por acusación de plagio contra los victimarios. El fiscal Pesántez manifestó: “Algunos creen que viven en Macondo y este es Ecuador y aquí rigen las leyes y la Constitución. Aquellos que deseen continuar con las viejas prácticas de la justicia indígena, están equivocados, sancionaré a los dirigentes que promuevan tratos degradantes y torturas. Este tipo de casos presentan al país como si fuéramos primitivos y eso fue superado hace miles de años”.²⁶

Finalmente, Gustavo Jalkh, para entonces presidente del Consejo de la Judicatura, solicitó que: “La Asamblea [legislativa] analice el desarrollo legislativo pertinente y zanje de manera definitiva, con normas

²⁵ “Correa anunció juicio contra dirigentes indígenas”, *El Universo*, 30 de mayo de 2010, <https://www.eluniverso.com/2010/05/30/1/1355/correa-anuncio-juicio-contradirigentes-indigenas.html>

²⁶ “Pesántez amenaza con retirar fiscales indígenas si se ajusticia a acusado”, *El Universo*, 18 de mayo de 2010, <https://www.eluniverso.com/2010/05/18/1/1447/pesantez-amenaza-retirar-fiscales-indigenas-ajusticia-acusado.html>

claras, lo que corresponde a la justicia indígena en términos de definir que son asuntos internos de una comunidad indígena”.²⁷

En cuanto a la percepción del Estado sobre los acontecimientos de La Cocha, Ernesto Pazmiño Granizo, defensor público general del Ecuador, Jorge Paladines Rodríguez y Luis Ávila Linzán, funcionarios de la Defensoría Pública (Corte Constitucional 2014), manifestaron que la pregunta central que se le planteó a la Corte fue si el ejercicio de la justicia indígena –de acuerdo con lo que establece el artículo 171– vulnera “en sí mismo” los derechos constitucionales, los derechos a la vida, la integridad personal y el debido proceso. Por esta razón plantearon dos interrogantes: 1) ¿Es competente la Corte Constitucional para limitar la aplicación del artículo 171?; 2) ¿Limita específicamente el artículo 171 las materias de conocimiento de los sistemas de justicia indígena?

Pazmiño, Paladines y Ávila argumentaron que, aunque el artículo 171 impone límites constitucionales al ejercicio de los sistemas de justicia indígena, cualquier regulación –aun jurisprudencial– sería una limitación regresiva y, por tanto, inconstitucional. Esto no significaba que los sistemas de justicia indígena pudieran funcionar sin ningún control. Los tres funcionarios señalaron que el texto constitucional es un límite material al ejercicio del poder, pues impide que se desborde mediante el sistema de garantías, y cierra la posibilidad de que las reformas civilizatorias y decididas por el legislador constituyente sean burladas, lo que significa que lo que el texto constitucional no ha diferenciado explícitamente, no puede hacerlo la Corte Constitucional en su papel de máximo intérprete. Por lo tanto, los derechos constitucionales obligan al Estado a materializarlos a través de las leyes, políticas públicas y sentencias. Otra consideración en la exposición de Pazmiño, Paladines y Ávila fue que la Corte Constitucional no es *a priori* formalmente competente para limitar lo ya está establecido en el artículo 171. La Corte debe determinar, en cada caso y a partir de una interpretación intercultural, los límites adecuados al ejercicio de la justicia indígena.

Las formas de impartir justicia para las autoridades indígenas tienen particularidades propias. Una de ellas, la más importante, es su naturaleza

²⁷ “Gustavo Jalkh pide legislar sobre la justicia indígena”, *El Universo*, 29 de mayo de 2013, <https://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/29/nota/962856/jalkh-pide-legislar-sobre-justicia-indigena>

comunitaria. Además del ejercicio colectivo de la autoridad, no hay en los sistemas de justicia indígena partes procesales, por tanto, no existe jurisdicción ni funciones jurisdiccionales de ningún tipo. Es por ello que la frase “dentro de su ámbito territorial” del artículo 171 es inaplicable a los sistemas de justicia indígena, ya que estos operan a través de lazos comunitarios. El derecho propio de las nacionalidades y pueblos indígenas no está en códigos ni cuerpos legales, a pesar de que en algunas comunidades existan normas escritas por decisión propia. Estos actores sociales colectivos tienen su propio orden político y por tanto de derecho, que no está centralizado ni generalmente explícito. Como se apreciará en la sentencia sobre La Cocha, ninguno de los argumentos del *amicus curiae* planteado por la Defensoría Pública fue acogido por los jueces de la Corte Constitucional.

La sentencia n.º 113-14-SEP-CC, de la Corte Constitucional sobre el caso La Cocha, definió dos puntos importantes. Primero, a pesar de existir procedimientos y sanciones en la justicia indígena, cuando se trata de delitos contra la vida, la justicia ordinaria puede conocer y sancionar el mismo caso, sin que por esto exista doble juzgamiento (*non bis in idem*). Segundo, desde la fecha de expedición de la sentencia (30 de julio de 2014), todos los casos relativos a delitos contra la vida que se produzcan entre las nacionalidades y pueblos indígenas deberán ser conocidos por la justicia ordinaria.

El sustento jurídico de estas decisiones fue que la justicia indígena del pueblo kichwa panzaleo no juzgó ni sancionó la afectación a la vida, en tanto bien jurídico protegido y derecho subjetivo de la persona (Corte Constitucional 2014, 11), sino que lo asumió, lo juzgó y lo sancionó en tanto generaba un conflicto múltiple entre las familias y en la comunidad, que debía ser resuelto con el fin de restaurar la armonía social (Bravo 2015; Guamán 2015; Capelo 2015; Coronel 2016). En este sentido, no se juzgó el atentado contra la vida considerada individualmente. La Corte constató que la justicia indígena, cuando conoce casos de muerte, no resuelve respecto de la afectación a la vida como bien jurídico, como fin en sí mismo, sino en función de las afectaciones que este hecho provoca en la vida de la comunidad (Corte Constitucional 2014, 11). Esta “omisión” de la justicia indígena le permitió a la Corte reconocer a la justicia ordinaria el derecho de juzgar y proteger la vida considerada individualmente.

La sentencia de la Corte Constitucional causó reacciones como la de los abogados defensores de los cinco jóvenes involucrados, quienes reclamaron la demora en el plazo de respuesta y usaron el recurso de repetición y aclaración con el fin de impugnar la sentencia. También la CONAIE, a través de su presidente Jorge Herrera, declaró su desobediencia y rebeldía contra la sentencia, porque “atenta y afecta el proceso de vida de todos los pueblos y las nacionalidades que llevan 500 años ejerciendo la justicia desde su cosmovisión indígena”.²⁸

La actuación de la sociedad civil

En este campo aparecen tres actores importantes: los medios de comunicación, los organismos internacionales de derechos humanos adscritos a Naciones Unidas y algunas personas de la academia ecuatoriana. En cuanto a los primeros, una falsa información transmitida por un canal de televisión nacional al inicio del caso provocó –en parte– la reacción del gobierno nacional y de su aparato de justicia. Este hecho es significativo porque muestra la visión etnocentrista y deslegitimadora que utilizan los medios de Ecuador cuando cubren hechos vinculados a la justicia indígena. Al respecto, Llasag y Poveda (2012, 58) explicaron:

Según un seguimiento realizado al diario *El Comercio*, uno de los periódicos de circulación nacional, durante el período comprendido entre el 1 de mayo y el 17 de julio de 2010, se puede afirmar que los medios de comunicación distorsionaron este debate. El estudio muestra que se han generado 29 noticias y editoriales referentes al tema de la justicia indígena, de los cuales el 100 % contiene opiniones despectivas y de deslegitimación de la justicia indígena.

En cuanto a los organismos internacionales de derechos humanos, las Naciones Unidas se pronunciaron públicamente sobre la justicia indígena a través de James Anaya, quien entonces era relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Este funcionario remarcó la polarización que, en el caso

²⁸ “CONAIE se declara en desobediencia por resolución de CC sobre justicia indígena”, *El Universo*, 4 de agosto de 2014, <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/04/nota/3321746/conaie-se-declara-desobediencia-resolucion-cc-sobre-justicia>

de La Cocha, tuvieron los medios de comunicación y las autoridades gubernamentales contra las autoridades, las organizaciones indígenas y su sistema de justicia.

[Las actuaciones de los medios y de las instituciones públicas] trascienden la crítica razonable y ponderada de un caso concreto de aplicación de la justicia indígena y corren el riesgo de ser percibidos como posiciones que alientan visiones racistas y discriminatorias contra el conjunto de los pueblos indígenas de Ecuador [...]. Resulta contraproducente para la construcción del Estado intercultural y plurinacional que declara la nueva constitución de Ecuador que se llegue a calificar de salvaje y violatoria de los derechos humanos a toda expresión de la justicia indígena, basados en información parcial e incompleta de medios de comunicación sobre un caso ocurrido el 9 de mayo de 2010 en la comunidad de La Cocha, provincia de Cotopaxi” (ACNUDH 2010).

En tal sentido, el relator especial instó a la sociedad y a las autoridades ecuatorianas a reconocer el funcionamiento efectivo y pacífico de las justicias ancestrales en la enorme mayoría de casos, aunque también a no confundir casos de justicia por mano propia y de violencia tumultuaria con las genuinas expresiones de la justicia indígena. Sin embargo, “esto supone un proceso de mayor diálogo con las autoridades indígenas y conocimiento de las justicias ancestrales, así como el apoyo de análisis jurídico-antropológicos, especialmente en el tema de los derechos humanos” (ACNUDH 2010).

Por último, presento la percepción de algunos académicos vinculados a la historia y las ciencias jurídicas. El historiador Enrique Ayala Mora defiende la necesidad de poner límites a la vigencia del pluralismo jurídico en el país: “la justicia indígena tiene que tener una ley, que regule los asuntos internos de la comunidad, y ningún problema capital, como un crimen, puede considerarse un asunto interno” (PADH 2012, 99).

Algo semejante opinan los juristas Ramiro Aguilar y Fabián Corral. El primero sostuvo que la justicia ordinaria prevalecerá sobre la justicia indígena “en todo lo que sean delitos tipificados en el Código Penal, [por lo tanto] la justicia indígena no tiene nada que hacer, pues ello es responsa-

bilidad de la justicia ordinaria”.²⁹ Corral negó rotundamente una justicia indígena, pues no existe una “evidencia científica” que la justifique.³⁰

La relación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria

El caso de La Cocha permite plantear algunas conclusiones. El proceso de aprobación de la Constitución de 2008 marcó una transición política en el Estado ecuatoriano. Los proyectos constitucionales transformadores dirigidos a la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, como los vividos por Bolivia y Ecuador en la primera década del siglo XXI, fueron el punto de partida de procesos históricos de largo plazo. Sin embargo, es necesario advertir que en el corto y mediano plazo estos han estado sujetos a boicots, desviaciones y deformaciones. Suele pasar que los que protagonizaron la transición en un primer momento rara vez son quienes después la conducen. Tal como lo plantea Boaventura de Sousa Santos “los proyectos constitucionales transformadores están sujetos, mucho más que cualquier otro, a procesos de desconstitucionalización” (2012, 16).

Este tipo de situación es especialmente visible en el caso de la justicia indígena aplicada en La Cocha. Se trata de una práctica que —reconocida o no por el Estado— ha formado y forma parte de la vida de las comunidades. A diferencia del carácter plurinacional e intercultural del Estado, que todavía es un proyecto en construcción, la justicia indígena no es una novedad: es una realidad presente desde tiempos anteriores a la creación del Estado ecuatoriano. Inclusive, las mismas organizaciones indígenas la presentaron como una de las vanguardias de la transformación política nacional (CONAIE 2007, 15). Lo que muestra el caso La Cocha es que la justicia indígena se ha convertido en uno de los blancos de la vieja política que se opone a la transformación, empeñada en mantener al Estado como la única fuente creadora de leyes y normas.

²⁹ “Ecuador: justicia indígena pone a prueba al Estado. Paúl Mena Erazo”, *BBC*, 26 de mayo de 2010, https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/05/100526_0713_ecuador_justicia_indigenas_cr.shtml

³⁰ Fabián Corral, “El derecho indígena”, *El Comercio*, 13 de junio de 2013, <https://www.elcomercio.com/opinion/derecho-indigena.html>

La justicia indígena aparece como la cara más visible y amenazante del proyecto plurinacional e intercultural, aunque, a su vez, muestra una gran vulnerabilidad, ya que su práctica tiende a ser estigmatizada por sus adversarios y tachada de bárbara e incivilizada. El tratamiento mediático, político y jurídico que se ejerció desde las diversas instancias del Estado ecuatoriano –tal como lo demostró el caso La Cocha– constituye una expresión elocuente de esta estigmatización.

La justicia indígena no es una cuestión solamente cultural. Sobre todo es un problema de “economía política de la verdad”. Las justicias ordinaria e indígena forman parte de lo político, lo social y lo económico. Para su comprensión correcta necesitamos inscribirnos en estos contextos. De allí que la construcción del pluralismo jurídico debería dar lugar a la creación de múltiples pluralismos: el de saberes, el de economías alternativas y de nuevas políticas. Es decir, el conflicto que planteó el caso La Cocha al Estado ecuatoriano es una muestra de que es necesario generar sistemas de convivencia alrededor de las políticas de la diferencia (Grimson y Bidaseca 2013).

La sentencia de la Corte Constitucional de julio de 2014 muestra la preeminencia de la concepción de la vida como bien jurídico considerado individualmente. Ello va en desmedro de las afectaciones que un asesinato provoca en la vida de la comunidad, que, según la Corte, es como juzga la justicia indígena. Este hecho pone en cuestión un principio clave de la democracia liberal: la igualdad de todos ante la ley. De aquí nace la distinción que hace el Estado liberal entre los derechos público y privado. El ejercicio de la justicia ordinaria se lleva a cabo en un espacio público reservado a la ciudadanía. En los espacios privados o comunitarios no sería posible el ejercicio de otro tipo de justicia. Por lo tanto, la decisión de la Corte no hace más que corroborar la vigencia de los principios liberales clásicos propuestos por la democracia occidental para el buen desempeño de los Estados-nación latinoamericanos.

Finalmente, los Estados modernos latinoamericanos se caracterizan por la vigencia de dos desigualdades estructurales: el colonialismo y el racismo. El primero entendido como “un sistema de naturalización de las relaciones de dominación y de subordinación basadas en diferencias étnicas o raciales” (Sousa Santos y Grijalva 2012, 22); y el racismo, considerado como un sistema que oculta y estigmatiza todo tipo de diversidad.

Como lo demuestra Encalada (2012) a partir de un caso estudiado en Riobamba, el racismo actúa entre los operadores de justicia ecuatorianos, quienes condenan indígenas utilizando la noción de rusticidad, un concepto que desde tiempos coloniales se utilizaba para identificar a los pueblos indígenas. Esta, según el código penal ecuatoriano, es un atenuante de la pena. Sin embargo, se constituye en una noción funcional a la “inferiorización de los indígenas en la interpretación y ejercicio de las leyes” (Encalada 2012, 196).

Considero que la sentencia de la Corte Constitucional representa otro claro ejercicio de racismo institucional usado por el Estado para descalificar a la justicia indígena, al declararla incapaz de juzgar delitos contra la vida, lo que remarca y reconoce la superioridad de la justicia ordinaria para hacerlo. Al respecto, la opinión de Floresmilo Simbaña, dirigente de la CONAIE, ilustró perfectamente esta desigualdad cuando aseguró que la sentencia en el caso La Cocha era “racista con sesgo político”.³¹

³¹ “CONAIE se declara en desobediencia por resolución de CC sobre justicia indígena”, *El Universo*, 4 de agosto de 2014, <https://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/04/nota/3321746/conaie-se-declara-desobediencia-resolucion-cc-sobre-justicia>

Conclusiones

En este libro me propuse analizar las relaciones políticas existentes entre la CONAIE, el MUPP y el Estado ecuatoriano, desde la década de 1990 hasta la actualidad. Para acometer este análisis formulé dos preguntas centrales. Con la primera quería saber cómo conciben y ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas dentro de un Estado que se define como plurinacional e intercultural. Con la segunda indagué sobre cómo las autoridades indígenas y las personas encargadas de impartir justicia, en el sistema de derecho ordinario, aplican sus respectivas justicias en Ecuador, un país donde el pluralismo jurídico está constitucionalmente reconocido.

Inscribí estas preguntas en dos ejes de discusión: uno concerniente a la desigualdad basada en las variables socioeconómicas y en las variables culturales que la legitiman; el otro definido por la tensión existente entre la nación cívica como epítome del Estado liberal ecuatoriano y la emergencia del Estado plurinacional e intercultural.

La trayectoria de la participación electoral indígena

Han transcurrido casi 25 años desde la fundación del MUPP en diciembre de 1995. Tal período es suficiente para analizar el rol sociopolítico de esta organización en la lucha democrática ecuatoriana, la cual tomó un impulso definitivo en 1979. Sin embargo, a pesar de los enormes esfuerzos de la

ciudadanía y las organizaciones sociales, el sistema político ecuatoriano no ha experimentado una verdadera reforma luego del retorno a la democracia (Fraidenberg y Pachano 2016), es decir, adolece de partidos políticos organizados con una posición ideológica definida y con una votación sólida (Nohlen 1995). En ese contexto, el MUPP surgió como un “partido de movimientos” (Van Cott 2007), el cual ha mostrado la fortaleza suficiente para sobrevivir y mantenerse durante dos décadas.

Como los partidos de movimientos, el MUPP compite legalmente en elecciones, está compuesto por líderes y lideresas que “se identifican como miembros de un grupo étnico no dominante”, y que defienden propuestas programáticas culturales y étnicas (Van Cott 2005, 3). En el contexto ecuatoriano, esta noción se expande debido a sus características particulares. Por ejemplo, aunque quienes integran los movimientos indígenas forman parte de 14 nacionalidades y 18 pueblos, también otras personas que componen los movimientos pertenecen a las clases populares y medias que se autoidentifican como mestizas. En este sentido, sus demandas no son solo culturales y étnicas, sino también económicas y políticas, lo cual permite involucrar en las luchas a otros sectores subalternos del Ecuador. De allí que la consigna utilizada por la CONAIE y el MUPP en muchas de sus movilizaciones haya sido: “Nada solo para los indios”.

Las prácticas del MUPP ejemplifican una estructura de oportunidades políticas (McAdam, Tarrow y Tilly 2001), ya que dan cuenta de recursos exteriores a los movimientos sociales que se utilizan para la acción colectiva. A partir de esta acción, se descubren “aliados potenciales” y se evidencia “aquello en [lo] que las autoridades son vulnerables a sus demandas y presiones” (Martí i Puig 2008, 15). Estos recursos exteriores pueden ser sistémicos o relacionales. Los primeros se encuentran conformados por oportunidades vinculadas a cambios en el sistema político nacional, las cuales permiten una movilización política más fluida. Los segundos se refieren a los recursos que permiten la transformación de los actores sociales excluidos, en actores políticos que disputan el poder de las élites.

En el caso ecuatoriano, los recursos de carácter sistémico están representados por el paso del constitucionalismo multiculturalista y pluricultural al constitucionalismo plurinacional; por las reformas del sistema electoral que permitieron la entrada de nuevas asociaciones políticas a la

competición electoral; y por los cambios que se dieron en la organización territorial del poder (descentralización del poder político y creación de nuevos espacios de participación). En cuanto a los recursos de carácter relacional, el más influyente fue la fragilidad de la estructura de partidos y movimientos políticos, en la mayoría de los países de América Latina. Esta debilidad de las organizaciones desestabilizó a las élites y permitió la incursión de los sectores subalternos en la política.

El paso de un constitucionalismo multiculturalista y pluricultural al constitucionalismo plurinacional convergió con los procesos sociales que sucedieron durante las convocatorias a las dos Asambleas Constituyentes. En el artículo 1 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, el Ecuador fue definido como “un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico”. Esta definición, inédita en la vida republicana del país, fue resultado de la insurgencia de los movimientos sociales e indígenas durante la década de 1990. Gracias a esto fue posible plantear el carácter plurinacional e intercultural del Estado, aunque no se logró la aprobación en la Asamblea Constituyente de 1998.

En 2008, el Estado plurinacional e intercultural –la tesis histórica de la CONAIE y del MUPP planteada en 1993– volvió a ser propuesta y fue aprobada. De esta manera, entró en vigencia para ecuatorianos y ecuatorianas, independientemente de que fueran indígenas o no. El artículo 1 de la Constitución de 2008 afirma: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”. Así hubo dos cambios sustanciales. El primero fue que el carácter del Estado ecuatoriano se transformó de social de derecho a constitucional de derechos y justicia. En el Estado social de derecho este se encargaba de fortalecer los servicios y de garantizar los derechos considerados esenciales para satisfacer las necesidades básicas de los individuos. Representaba la base política e ideológica del sistema social de mercado que pugnaba por alcanzar el Estado de Bienestar. El Estado constitucional de derechos y justicia, en cambio, se identificaba por el reconocimiento de los derechos de las diversidades sociales y culturales, y por la generación de políticas relacionadas con el conjunto de garantías que concretaban estos derechos. El segundo cambio se refiere al paso del Estado multicultural

y pluriétnico al plurinacional e intercultural. La perspectiva multicultural se enfoca en los derechos “especiales” aprobados para los pueblos indígenas. Su visión está centrada en las acciones efectivas del Estado en materia de pueblos indígenas, mas no en las acciones que estos pueblos han llevado a cabo en su intento de repensar y refundar el Estado. Es una postura que añade nuevos derechos a la estructura y a la lógica del Estado social de derecho, sin cuestionarla o intervenir en ella, y representa la propuesta histórica de los grupos hegemónicos del Estado ecuatoriano quienes aprobaron la Constitución de 1998. Además, se presentó como una estrategia de “democratización”, siempre y cuando su incorporación no atentara contra el poder político y económico establecido.

La perspectiva plurinacional e intercultural consiste en la manera en que las demandas, los derechos y las propuestas indígenas y afrodescendientes fundamentan el repensamiento, la reconceptualización y la refundación del Estado y la sociedad para el conjunto de ecuatorianos y ecuatorianas, con el fin de transformar la estructura social-colonial vigente, la cual ha sido construida a partir del Estado uninacional y bajo la visión, interés y posición blanca-mestiza. Se trataría de una nueva forma de imaginar lo nacional (Grimson 2003) con el fin de interculturalizarlo (Walsh 2009).

Otro avance de las constituciones de 1998 y 2008 fue la aprobación de los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígena, afroecuatoriano y montubio.¹ En 1998, se aprobaron 15 derechos colectivos y, en 2008, se extendieron a 21. Los derechos más relevantes para entender la relación conflictiva entre el Estado y los movimientos indígenas son el reconocimiento formal de los pueblos indígenas como colectivos diversos; el reconocimiento del derecho indígena como oficial –y a la par del derecho ordinario–; el reconocimiento de los derechos de propiedad colectiva de los territorios indígenas; el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en sus territorios; la vigencia de una educación bilingüe e intercultural; el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos.

¹ El único caso de aprobación de derechos colectivos para pueblos indígenas en América Latina es el de Bolivia, en la Constitución de 2009.

Mediante las reformas al sistema electoral que ha vivido Ecuador se lograron dos conquistas como el voto de los analfabetos en 1979 –la mayoría indígenas– y el reconocimiento, en 1994, de nuevos movimientos políticos independientes de los partidos políticos tradicionales, lo cual permitió a estas organizaciones acceder a las elecciones populares. Con estos logros las formas de representación política en Ecuador se reordenaron. A pesar de este panorama alentador en materia de representación, las reformas al sistema electoral presentan una omisión, ya que la legislación electoral ecuatoriana no ha aprobado la regulación de escaños legislativos reservados a candidatos según su autoidentificación étnica, es decir, una cuota por adscripción que beneficiaría a los sectores sociales excluidos. Contrariamente, los pueblos indígenas y afrodescendientes de Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela sí cuentan con esta representación a través de circunscripciones electorales específicas (Martí i Puig 2008, 20; Banco Mundial 2015).

Un recurso sistémico relevante para la acción colectiva del MUPP, se refiere a los cambios en la organización territorial del poder, en el marco de la descentralización de la política y la creación de nuevos espacios de participación. Con el artículo 235 de la Constitución de 1998 se dispuso de una nueva instancia de organización territorial y de representación política: las juntas parroquiales rurales. Estas son los espacios territoriales más pequeños del país y sus autoridades son las más cercanas a la población.

El MUPP ha dirigido sus acciones a la consecución de espacios de poder como las juntas parroquiales rurales. Según datos del censo de 2010 (INEC 2010), el 78,5 % de la población indígena nacional era rural, mientras el 21,5 % era urbana. Los datos del proceso electoral celebrado en febrero de 2014 muestran que el MUPP logró elegir 339 vocales de un total de 3950, lo que representó un 13,6 %. También obtuvo la presidencia de 130 juntas, es decir, un 16,4 % del total. Las cifras demuestran que estas instancias de poder local se han convertido en un espacio de participación electoral de las organizaciones indígenas. De hecho, muchas personas que han representado a los pueblos indígenas en instancias nacionales, como el Congreso o la Asamblea, empezaron su carrera política como presidentes de juntas parroquiales rurales, luego fueron elegidos concejales municipales o alcaldes, y de aquí pasaron a los gobiernos provinciales.

A pesar de la participación en estos nuevos espacios de representación y descentralización política, la presencia electoral del MUPP ha sido minoritaria en el ámbito nacional y constituye la quinta o sexta fuerza política del país. Además, su incidencia es dispar en lo que a la representación regional se refiere, ya que en algunas provincias serranas y amazónicas se erige como la primera fuerza política, mientras que en las costeñas no constituye ni el 1 % de los votos. La única excepción en los últimos 20 años fue la votación lograda en la segunda vuelta presidencial de 2001, cuando el MUPP participó en alianza con el partido Sociedad Patriótica. En ese momento alcanzó el 54,69 % de los votos, con lo cual eligió al coronel Lucio Gutiérrez como presidente. Esta alianza tuvo una vida corta, duró seis meses hasta que el MUPP la abandonó.

Dentro de los cambios en la organización territorial del poder es importante mencionar la aprobación, en 1998, de las CTI, afroecuatorianas y montubias, y ratificadas en 2008. Estas disposiciones constitucionales –presentes en los artículos 228 y 241 de la Constitución de 1998 y en los artículos 242 y 257 de la Constitución de 2008– facultaron a las nacionalidades y a los pueblos a crear regímenes administrativos especiales.² Fueron concebidas como un ejercicio práctico del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, es decir, una forma de concretar la coexistencia de múltiples nacionalidades y su derecho a la autodeterminación dentro del Estado (Cordero 2014).

Contrario al caso boliviano, luego de 21 años de aprobación, en Ecuador no existe ningún ejemplo de circunscripción territorial en funciones ni la Asamblea Nacional ha aprobado legislación secundaria al respecto. A pesar de esta omisión estatal, existen iniciativas autonómicas de las nacionalidades y los pueblos, aunque sin concreción.³ Bolivia ha avanzado en este aspecto, ya que cuenta con una ley marco de autonomías y descentralización, un ministerio de autonomías y con la autonomía de Charagua del pueblo guaraní. En 2014 existían 10 casos más en proceso de autonomización (Cordero 2014).

² Corresponden a las autonomías indígena originarias campesinas aprobadas en la Constitución boliviana de 2009 (artículos 1-2 y 289-296).

³ Existen varios estudios sobre autonomías indígenas, por ejemplo, el estudio comparativo entre Bolivia y Ecuador de Cordero (2014) y el de autonomías en América Latina de González, Burguete y Ortiz (2010). Para las autonomías afroecuatorianas consultar: Antón (2010).

La fragilidad de la estructura de partidos y movimientos políticos, como recurso relacional, ha pasado por situaciones extremas. En este sentido, la insurgencia del MUPP enfrentó dos períodos claramente diferenciables. El primero (1995-2005) caracterizado por la alta inestabilidad política y económica del país. El segundo período (2006-2017), en cambio, atestiguó la continuidad de Correa y AP en el poder, de un período de bonanza económica y de medidas económicas de redistribución. Durante la inestabilidad, el MUPP obtuvo sus mayores victorias políticas debido a una participación muy activa y movilizadora, aunque sin tener poder a pesar de formar parte del gobierno de Gutiérrez. Durante la estabilidad, su accionar se basó, sobre todo, en la resistencia a un gobierno nacional popular y de centroizquierda que intentaba dividir al movimiento, mientras estratégicamente impedía que su política se fortaleciera.

Una cuestión de importancia a dilucidar en estos contextos de lucha sociopolítica es si el MUPP difiere o no de los otros partidos o movimientos ecuatorianos respecto a su participación electoral. Como afirma Luis Macas, la cuestión radica en saber si este movimiento ha llevado a cabo una lucha institucional dentro del Estado para cambiar su estructura económica y política o si, por el contrario, solo se ha adaptado a las formas vigentes del poder. Un elemento de importancia para futuras investigaciones que intenten abordar estos dilemas es la participación política de las indígenas en el MUPP: la práctica política no ha sido diferente con respecto de lo que sucede en los demás partidos y movimientos. El MUPP no ha sido crítico del sistema político patriarcal ecuatoriano, sino que se ha adaptado sin ningún cuestionamiento.

Sin embargo, el MUPP, al ser un partido formado a partir de un movimiento social organizado, posee particularidades que le permiten destacar en el horizonte partidista de Ecuador. Por un lado, su militancia ha participado activamente en las luchas sociales, ya sean por la consecución de derechos o por el reconocimiento a su vocería política. Por el otro, cuenta con una densidad organizativa que descansa en la etnicidad como factor de movilización política. Ningún otro partido o movimiento electoral ecuatoriano tiene esta característica. Tal realidad le ha permitido mantener un desempeño electoral regular en las contiendas electorales del país.

Otra particularidad del MUPP es el uso de mecanismos propios de la organización indígena, con el fin de seleccionar candidatos y candidatas a las instancias de representación. Este mecanismo –utilizado para las nominaciones comunales– cumple la misma función que las elecciones primarias de los partidos políticos modernos (Freidenberg y Pachano 2016). Su práctica muestra dos características propias: asegura que la asamblea del movimiento formule un mandato para la gestión del candidato y permite que la autoridad elegida rinda cuentas anualmente sobre el cumplimiento de este mandato. Tal práctica, inclusive, se encuentra formalizada en el reglamento para la elección de candidatos que usa el MICC.

Una última particularidad son las micropolíticas de la diferencia (Besserer 2013), es decir, las diferencias que producen algunos movimientos sociales y que devienen en tensiones desestabilizadoras de las clasificaciones hegemónicas. Por ejemplo, el MUPP dispone de los principios morales *ama shua*, *ama killa* y *ama llulla*, los cuales, además de tener un origen en la cosmovisión kichwa andina, constituyen un principio rector de la administración de los gobiernos locales adscritos al partido.

Los distintos caminos del ejercicio del poder político de los gobiernos locales del MUPP

Al revisar la bibliografía sobre la gestión política del MUPP producida desde la década de 1990, existe un vacío notable en la descripción y análisis etnográficos de las experiencias concretas de los gobiernos locales.⁴ Con este libro contribuyo a la caracterización de este problema y espero que desencadene aportes encaminados a su análisis. Para ello, es muy relevante comparar la participación electoral del MUPP en los ámbitos local y nacional. Los casos de Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo y Morona Santiago presentan diferencias en cuanto a la tendencia nacional que permiten clasificarlos según tres aspectos: los estilos de gestión electoral, los mecanismos de selección de candidatos y las formas de gestión política.

⁴ Algunas excepciones son los trabajos de Assies y Gundermann (2007), Bebbington (2006), Grupo Democracia y Desarrollo Local (1999), Ortiz (2003, 2012) y Ospina (2006).

En el estilo de gestión es interesante destacar las acciones que resultan novedosas en el escenario político local. Por ejemplo, las utilizadas por el prefecto Marcelino Chumpi para captar el voto del sector urbano mestizo de su jurisdicción, con una clara intención dirigida hacia el electorado joven. Eventos como la organización de festivales musicales y la concurrencia a lugares públicos (mercados y plazas) para conversar con sus electores, representaron estrategias significativas. El prefecto Fernando Naranjo, en cambio, utilizó un discurso y una propuesta antipartidos políticos tradicionales, con el fin de llegar a la prefectura y mantenerse durante 16 años, se trató de una forma antipolítica de hacer política. Por su parte, el prefecto César Umajinga logró visibilidad electoral a partir de su experiencia como dirigente comunitario. Se puede trazar una trayectoria que se inició con la presidencia de su comunidad de origen, continuó con la presidencia de la organización indígena local y culminó con la presidencia de la organización indígena provincial.

En cuanto a la selección de candidatos existen dos hechos destacables en el accionar del MUPP. Uno es la realización de elecciones primarias entre los candidatos que aspiran a la prefectura dentro del mismo partido o movimiento. Este mecanismo no solamente favorece la participación del electorado, sino que permite formular el mandato que deben cumplir si son elegidos. El otro hecho es la existencia, en la provincia de Cotopaxi, de un reglamento de selección de candidatos para cargos de elección popular, que ha sido elaborado como resultado de una experiencia de 25 años. En este reglamento se resalta la importancia de hablar la lengua indígena, tener experiencia organizativa, el grado de formación superior, para optar a candidaturas.

En las formas de gestión política destaca la exigencia de una propuesta de gobierno de mediano a largo plazo. Los cuatro prefectos cuyas trayectorias fueron analizadas han estado en la prefectura más de un período. El caso ilustrativo es el del prefecto Naranjo quien ha tenido continuidad en las acciones y en la consecución de metas. El prefecto Mariano Curicama representa el único ejemplo de divisionismo en el MUPP. A pesar de que llegó a la alcaldía de Guamote en 1996 y a la prefectura de Chimborazo en 2004, en el 2009 se alió con AP y provocó división dentro del MUPP provincial. Si comparamos los gobiernos de Naranjo y Curicama, los logros del primero resaltan su gestión.

Los hallazgos más interesantes están en el ámbito de la participación política. En los cuatro casos analizados esta representa el eje de los gobiernos locales del MUPP. Los eslóganes utilizados –“Vamos a gobernar cien años”; “Gobierno circular”; “Todos somos gobierno”; “La minga por Chimborazo”– dan cuenta de la creación de nuevos espacios de participación ciudadana, que no se encontraban en la estructura jurídica formal de los consejos provinciales. Los eslóganes evidencian la formulación de nuevos principios orientadores de los planes de gobierno y de nuevas concepciones de desarrollo local. En relación con estas novedades administrativas, el artículo 252 de la Constitución de 2008 sanciona que los consejos provinciales estarán conformados por el prefecto, vicepresidente, alcaldes y representantes de las juntas parroquiales rurales. Sin embargo, la evidencia etnográfica revela la existencia de otras instancias de gobierno que no están contempladas en la ley y que han sido creadas como resultado de la iniciativa ciudadana.

Nuevos espacios como los parlamentos del agua, del trabajo y de la gente, en Tungurahua, representan a los principales grupos sociales organizados de la provincia; estos nombran delegados y delegadas que participan, según sus intereses, en los distintos parlamentos. A la par de los parlamentos también funciona la junta de gobierno provincial conformada por 32 miembros, 12 seleccionados por elección popular y 20 por los sectores sociales organizados de la provincia. Esta junta cumple funciones de planificación y de rendición de cuentas, se reúne una vez al año y es la instancia suprema de gobierno. El presidente de esta asamblea puede ser cualquiera de los 32 delegados y no necesariamente el prefecto.

Los principios orientadores de los planes de gobierno reúnen elementos de la filosofía política del MUPP (*ama shua*, *ama quilla* y *ama llulla*), así como nuevas propuestas (mandar obedeciendo, sostenibilidad, capacidad local y planificación integrada). Lo interesante es que la práctica de todas estas propuestas ha generado un ejercicio de más democracia, más participación y más reciprocidad. La concepción de desarrollo que subyace a estas experiencias de gobierno local está explícitamente señalada en las provincias de Tungurahua, Cotopaxi, Chimborazo y Morona Santiago. Para algunos, *alli kawsay* en kichwa, para otros *penker pijustin* en shuar chicham o simplemente “buen vivir” en castellano, representan concepciones indígenas de un desarrollo no

solamente definido como una mejora en los ingresos económicos, sino también como una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo.

Sin embargo, se encontraron pocas evidencias de avances y logros en el diseño de políticas públicas interculturales por parte de los gobiernos locales estudiados. Luego de la aprobación del Estado ecuatoriano como intercultural, el paso del discurso a la práctica es todavía frágil. Se trata de un ejercicio de largo aliento, en el sentido de que la acción de interculturalizar debe contribuir a la construcción de una nueva noción de nación propuesta por los sectores subalternos, la cual debe superar la concepción de nación cívica.

En este libro abordé la discusión sobre los dos conceptos de interculturalidad que han primado en Ecuador. Uno propuesto por la CONAIE y el MUPP que establece el respeto a la diversidad entre los pueblos, las nacionalidades y los demás sectores sociales, así como la unidad en los campos económico, social, cultural y político hasta alcanzar la unidad en la diversidad. El otro, introducido por el debate académico, considera que las demandas, los derechos y las propuestas indígenas y afrodescendientes son fundamentales para repensar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad ecuatoriana (Walsh 2009).

La noción de interculturalidad que adopto involucra no solo la existencia de las diferencias culturales y la opción por su reconocimiento y reparación mediante acciones afirmativas, sino y sobre todo un cambio en las relaciones de poder. Concretamente, se trata de cambiar todas aquellas situaciones que generan tanto la desigualdad como la exclusión. Esto se lograría al alcanzar la equidad económica, aunque, principalmente, al aprender a vivir con la diferencia y afirmar las diversas identidades étnicas y culturales. En otras palabras, la interculturalidad construye relaciones (acuerdos, negociaciones y préstamos) entre culturas, como también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el afán de confrontar y transformar las relaciones de poder que han naturalizado la desigualdad económica y política, y la exclusión étnico-cultural.

En las nociones de interculturalidad de algunas autoridades locales se cuestiona que la acción de interculturalizar quede reducida a práctica de indígenas y de afrodescendientes. El mundo blanco mestizo –el más

necesitado y el menos experto en este ejercicio— queda muchas veces excusado de tales acciones. Todos los actores sociales y culturales deberían estar involucrados con diferentes matices e intensidades, aunque las prácticas de los gobiernos locales vayan por este derrotero.

La provincia donde más ejercicios interculturales exitosos se han dado es la de Tungurahua. Su gobierno está dirigido por una autoridad mestiza y su población indígena no es mayoritaria. A pesar de ello, el adecuado uso y manejo del agua descansa en la superación de la discriminación racial por parte de los mestizos hacia los indígenas, en la colaboración de todas las organizaciones indígenas de la provincia sin mirar diferencias partidarias, y en una política pública ejecutada con continuidad.

Quedan muchos otros campos de acción en las prefecturas donde se pueden efectuar ejercicios de interculturalidad como la salud, la educación, el turismo y el de los otros saberes indígenas. Este último es un campo poco investigado y que exige un diálogo con los conocimientos de los otros actores sociales y culturales.

La relación entre los gobiernos locales y las organizaciones indígenas locales muestra una dinámica activa y polémica. La CONAIE se planteó dos fines cuando creó el MUPP en 1995. El primero fue abrir un espacio de participación electoral, lo que ha resultado en una indiscutible presencia electoral del MUPP. El segundo, fortalecer la lucha y liberación del movimiento indígena, ha mostrado resultados diferenciados según los casos analizados. En Chimborazo y Morona Santiago, las organizaciones indígenas de las provincias se opusieron a la acción de las autoridades provinciales con una causa común: evitar la acción del Estado central a través de prácticas clientelares que, generalmente, implicaban el uso de recursos económicos que financiaban proyectos productivos o de asistencia como un mecanismo para dividir el movimiento indígena. Estas inversiones llegaron a través de representantes del Ejecutivo en cada provincia, de gobernadores y de ministerios relacionados con la construcción de carreteras, escuelas y hospitales, obras imposibles de llevar a cabo por los gobiernos locales que no cuentan con presupuesto tan robustos.

Otro mecanismo utilizado por el Estado central ha sido demorar o restringir la ejecución de los presupuestos de las prefecturas, con el fin de obstruir las acciones previstas por los prefectos en sus programas políticos.

Otro elemento de división es la cooptación de líderes del movimiento, quienes, en muchas ocasiones, se convirtieron en competidores del liderazgo histórico del cual formaban parte; esto transformó los conflictos en una disputa personalista entre dirigentes, como sucedió en Chimborazo.

En los gobiernos de las provincias de Cotopaxi y Tungurahua, las prácticas opositoras y divisionistas han tenido poco peso entre las organizaciones indígenas. Sin embargo, en Cotopaxi, el gobierno central se apoyó en el mal manejo de las cuentas públicas para impugnar la gestión del prefecto Umajinga, con lo que consiguió destituirlo. En esta maniobra, la subprefecta, una indígena militante del MUPP y la CONAIE, lo reemplazó. Esta aparente división del MICC no tuvo trascendencia, ya que en las elecciones de prefecto en 2014 y 2019, el candidato del MUPP y del MICC volvió a triunfar y el intento de división fracasó.

Tungurahua encarna el mejor ejemplo de relación entre gobierno local y organizaciones indígenas. La clave parece estar en la participación en proyectos productivos estratégicos para el desarrollo local, como la red de agua. El interés común por el adecuado manejo de este recurso llevó a que se realizaran acciones mancomunadas entre las tres organizaciones indígenas provinciales –una de las cuales es la CONAIE–, lo cual alejó cualquier acción de división y oposición.

Al analizar los gobiernos locales de Tungurahua, Chimborazo, Cotopaxi y Morona Santiago considero que la construcción del Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano todavía está en ciernes. Han transcurrido 12 años desde la formulación de la Constitución de 2008 y el proceso se presenta de largo plazo, cuya concreción podría derivar en dos escenarios hipotéticos: uno de simples discursos y prácticas vaciados de contenido; otro en el que una nueva forma de imaginar la nación –con un carácter emancipador, equitativo y diverso– transforme al Estado colonial ecuatoriano.

En este entramado de disputa de poderes locales y nacionales entre el Estado y el movimiento indígena, el gobierno de la revolución ciudadana enfrentó a la participación social organizada como parte de su lucha contra el corporativismo. En el Estado neoliberal, dicho corporativismo estuvo asociado a otros fenómenos similares como el clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo (Ospina 2010; Bustamante, Durán y Andreetti 2006). Con el regreso del Estado, tal como lo planteaba AP,

se debía eliminar toda participación sectorial (empresarios, industriales, comerciantes, etc.) o gremial (sectores subalternos, obreros, campesinos, indígenas, etc.), ya que estos cuerpos sociales se abocan a defender intereses particulares y no los nacionales e históricos (Ospina 2010, 3). Se inició, así, un proceso de “descorporativización” en todo el país, es decir, cualquier instancia participativa originada desde la sociedad civil debía abandonar su carácter ejecutivo y pasar a cumplir funciones meramente de asesoría al Estado. Esto permitió al gobierno desarmar gremios empresariales y sindicatos de trabajadores del sector público y privado, lo que –paradójicamente– se hizo “en beneficio de su autonomía, fortaleza y vitalidad” (Ospina 2010, 5).

El conflicto anticorporativo más importante que mantuvo el Estado fue con la CONAIE. El planteamiento de la Revolución Ciudadana respecto a la participación social, una vez llevado a cabo el proceso de “descorporativización”, fue la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (el quinto poder del Estado), el cual estaba contemplado en la Constitución de 2008. Este Consejo era elegido por comisiones ciudadanas compuestas por delegados de cada función del Estado y representantes de organizaciones sociales escogidas por sorteo. Funcionó desde 2009 y eligió a sus miembros por concurso de oposición basado en méritos individuales de los candidatos que pasaron un examen previo. Esta forma de elección permitió eliminar cualquier representación corporativista, ya que escogían a “personas individuales [...], inteligentes, exitosas, sin lazos con ningún grupo ni interés gremial, que [fueran capaces] de velar por el interés de todos” (Ospina 2010, 7). Por ende, era una concepción “meritocrática” de la participación.

No se trató de una defensa o ataque al corporativismo como hecho político. El Ecuador ha vivido un corporativismo muy frágil, del cual participaron los sectores subalternos, incluidos los indígenas. Para el gobierno de la Revolución Ciudadana era necesario poner bajo el control del Estado cualquier forma de organización social; así neutralizaría la defensa de los intereses particulares y garantizaría el interés general de la sociedad. Para AP, desmantelar el corporativismo fue un asunto político más no doctrinario, ya que así aplacaría cualquier discusión sobre su proyecto de país (Ospina 2010, 12). La CONAIE y el MUPP se negaron a plegarse a la propuesta de participación de la Revolución Ciudadana

y ejercieron el derecho a la resistencia aprobado en los artículos 98 y 111 de la Constitución de 2008. El precio que tuvieron que pagar fue la criminalización de la protesta social, la represión, la persecución, la judicialización y la cárcel.

En su pugna con los movimientos sociales y la CONAIE, el gobierno de la Revolución Ciudadana también se apoyó en la noción de lo “nacional popular”, idea que surgió en la transición de la hegemonía neoliberal –en la que estuvo vigente el multiculturalismo neoliberal de la década de 1990–, a la hegemonía de lo nacional popular y del reconocimiento de lo plurinacional e intercultural de las dos últimas décadas (Briones 2015). Este concepto implica “una matriz política-ideológica” inscrita en las experiencias populistas latinoamericanas de la mitad del siglo XX, y que pivotea en la afirmación de la nación, en la necesidad de un “Estado redistributivo y conciliador”, y en liderazgos carismáticos que conduzcan a las masas o al pueblo organizado (Svampa 2011, 18). Formaron parte de esta matriz los gobiernos progresistas de Chávez en Venezuela (1999-2013); Evo Morales (2006-2019) en Bolivia; Néstor y Cristina Kirchner en Argentina (2003-2015) y Correa en Ecuador (2007-2017), en el marco del giro a la izquierda en América Latina (Burbano de Lara 2017).

En el caso de Ecuador, lo nacional popular implicó la tensión entre dos principios que se contraponían: la construcción de una democracia ciudadana y la refundación vertical del Estado-nación basada en el “poder popular” (Burbano de Lara 2017, 180). Si bien el programa de AP hizo un amplio reconocimiento de nuevos derechos,⁵ estos quedaron sujetos a la lógica del predominio hegemónico de un proyecto de refundación nacional popular, ya que fueron administrados política y exclusivamente desde el Estado. Ello produjo un campo de conflictividad con los movimientos y organizaciones sociales críticos del gobierno de Correa.

La reapropiación hegemónica de la soberanía “popular y nacional” sobre los territorios y los bienes sociales naturales devino en protestas y oposiciones, especialmente cuando el gobierno de Correa decidió reiniciar las concesiones petroleras y mineras en 2009. La gran paradoja de la

⁵ La Constitución ecuatoriana de 2008, reconoce los derechos de los diferentes actores sociales que conforman el país desde el artículo 10 hasta el 82.

última década fue que las políticas de reconocimiento logradas por los pueblos indígenas –en la etapa del multiculturalismo neoliberal– colisionaron con el modelo económico extractivista de un gobierno con un ideario “nacional popular”. Este choque llegó al punto de que los derechos colectivos de los pueblos indígenas –reconocidos en las Constituciones de 1998 y 2008– fueron incumplidos y vaciados de contenido por las políticas neodesarrollistas del gobierno de Correa.

¿Pluralismo jurídico unitario o igualitario?

Transcurridos más de 20 años del reconocimiento de la justicia indígena y de la vigencia del pluralismo jurídico, en el Ecuador todavía predomina el de tipo unitario sobre el igualitario. En el país existe una relación entre plurinacionalidad y pluralismo jurídico, sobre todo por la vigencia de la justicia indígena. Carmen Lozano, una dirigente de la CONAIE, lo manifestó claramente:

Para nosotros la plurinacionalidad [supone] que somos muchas culturas, pero en iguales condiciones de vida, en armonía, con mucho respeto, tener el espacio de trabajo, de ejercer nuestros propios derechos, hoy en día, por ejemplo, si hablamos del tema de justicia indígena, la justicia indígena tiene un límite de aquí para acá. De esto para acá, ya no solucionan los pueblos indígenas y eso es quitarnos nuestro derecho. Entonces eso no es para nosotros la plurinacionalidad, no es esta contienda, más bien hemos dado herramientas para que Correa pueda hacer su discurso político; nos ha robado todo nuestro trabajo, nuestra lucha (Pérez 2017, 6).

Este testimonio describe la existencia en Ecuador de sistemas de justicia indígena vivos, creativos y diversos, es decir, se da un caleidoscopio de justicias indígenas (Sousa Santos y Grijalva 2012, 565). Durante mi experiencia de 20 años en los que he estudiado estos sistemas, encontré una alta heterogeneidad en cuanto a los procedimientos y las estructuras organizativas internas. Por lo tanto, en muchas ocasiones, faltas similares son juzgadas y sancionadas de diferentes formas y por diferentes autoridades en los diversos pueblos y nacionalidades. Se trata de una justicia que,

aunque adolece de funcionarios, infraestructura o recursos económicos para su funcionamiento, sus autoridades cuentan con conocimientos especializados y –además de impartir justicia– poseen ascendencia moral, política e, incluso, religiosa. Sus valores y normas no son solamente resultado de sus usos y costumbres orales propios, pues han sabido incorporar formas de derecho escrito, que no imitan al derecho ordinario, sino que lo usan como una estrategia discursiva. Con esto intentan, por un lado, preservar los valores y las tradiciones comunitarias y, por otro, legitimar sus decisiones frente a las autoridades de la justicia ordinaria.

En lo que se refiere a la jurisdicción, a pesar de los continuos intentos de la justicia ordinaria por reglamentar el conflicto interno que aparece implícito en el artículo 171 de la Constitución, la justicia indígena sigue juzgando los conflictos graves y no graves. Si considera necesario acudir a la justicia ordinaria, lo hace de forma subsidiaria, a pesar de la existencia de relaciones asimétricas entre los dos sistemas. Por ende, los sistemas de justicia indígena están sometidos a presiones internas y externas. Según el testimonio de Carmen Lozano, las presiones internas provienen de las diferencias partidarias dentro de las comunidades indígenas. Las diferentes organizaciones y sus agendas perturban el ejercicio del poder en todas las escalas territoriales, así como las diferencias generacionales devienen en el desconocimiento que tienen las personas más jóvenes sobre el valor de la justicia indígena, pues muchos de ellos se han formado en el mundo mestizo o han migrado dentro o fuera del país.

Las presiones externas están representadas por todas aquellas acciones de los jueces, fiscales y policías quienes, como representantes de la justicia ordinaria, criminalizan las acciones concretas realizadas por las autoridades indígenas, amparados en el desconocimiento de los sistemas de justicia indígena y con actitudes etnocéntricas y colonialistas. Estas acciones muestran un vínculo muy fuerte entre el sistema de justicia ordinario y el racismo. Este no solamente se encuentra en quienes lo operan, sino que, además, es atizado por la mayoría de los medios de comunicación ecuatorianos encargados de generar opinión pública en torno de las formas de justicia indígena.

Concebir a los pueblos indígenas como arcaicos y la visión esquizofrénica que tiene el Estado de sus sistemas de justicia deslegitiman cualquier ejercicio de pluralismo jurídico igualitario (Sousa Santos y

Grijalva 2012). Identificar la administración de justicia indígena con prácticas salvajes y bárbaras implica suponer un no-derecho, es decir, que el conjunto de prácticas jurídicas de los pueblos indígenas ha permanecido estático por siglos y sin recibir la influencia civilizadora del derecho occidental. Como lo afirmó un abogado mestizo penalista en una entrevista de radio mantenida conmigo, los operadores de justicia piensan que la justicia indígena es “un invento de los antropólogos”. Este pensamiento considera, por lo tanto, que los pueblos y nacionalidades indígenas son incapaces de impartir justicia por sí mismos y que necesitan de los académicos mestizos para llevarla a cabo.

El caso de La Cocha –en especial la sentencia de la Corte Constitucional– ejemplifica, de forma dramática, el impacto del racismo estructural en los jueces constitucionales, al decidir que los delitos contra la vida no puedan ser juzgados por la justicia indígena, con el argumento jurídico-técnico de que la justicia indígena garantiza solo el carácter colectivo de la vida y no el carácter individual de esta.

La visión esquizofrénica del Estado ecuatoriano sobre los sistemas de justicia indígena, por un lado, los reconoce constitucionalmente y, por el otro, los denuncia como violatorios de los derechos humanos universales, ya que, según su visión jurídica, imponen penas cruentas e infamantes –sobre todo el castigo físico–, y transgreden otros principios jurídicos básicos, principalmente el debido proceso. El Estado, cuando juzga al indígena a través de su sistema de justicia, lo trata como no-ciudadano, no-persona, no-titular de derecho (Encalada 2016). Con ello impone una visión etnocéntrica de los derechos humanos, a la par de que niega la universalidad e igualdad a los indígenas. Algo semejante se puede afirmar de los periodistas –la mayoría mestizos– de los medios de comunicación ecuatorianos quienes, sin llevar adelante un verdadero proceso de periodismo investigativo, muestran solo las “prácticas salvajes” del castigo físico e ignoran elementos clave del proceso: la cosmovisión, el sentido ritual y espiritual, el carácter de reparación y la reinserción social inmediata de las personas acusadas.

La Constitución de 2008 reconoció a los sistemas de justicia ordinaria e indígena a la par. Los casos de La Cocha y de los pueblos indígenas aislados muestran las asimetrías, lo cual ha fortalecido la subordinación. Mientras la justicia indígena acude, en algunos casos, al sistema ordinario,

el ejercicio contrario es muy reducido. Esta última acción se ilustra en un análisis que hizo Ruiz-Chiriboga (2017) del uso del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, aprobado en el año 2009, norma la declinación de competencia de juezas y jueces ordinarios a favor de las autoridades indígenas siempre y cuando estos la soliciten. Este artículo del Código establece un plazo de tres días para probar la calidad de la autoridad indígena peticionaria bajo su propio juramento, con el fin de hacerse cargo del juzgamiento respectivo.

Ruiz-Chiriboga analiza 22 casos jurídicos en seis provincias del país, en los cuales los acusados son indígenas de diferentes pueblos y nacionalidades. Uno de los fundamentos del artículo 345 es evitar que se produzcan situaciones de *non bis in ídem* entre los dos sistemas de justicia, es decir, de doble juzgamiento de una persona por el mismo delito. En el período 2008-2016 se juzgaron dos casos sumamente polémicos, el de La Cocha, en 2010, y el conflicto entre los pueblos waorani y tagaeri-taromenane en 2013. En ambos, la justicia ordinaria intervino e intentó un doble juzgamiento. En el primero, se desconoció lo juzgado por las instituciones indígenas y se elevó la causa hasta la Corte Constitucional, la cual elaboró una sentencia final. En el segundo, aunque no hubo una acción inicial de la justicia indígena, la justicia ordinaria intervino sin ningún tipo de coordinación con la otra y elevó la causa a la Corte Constitucional.

En estos casos, no solo hubo intervención de la justicia ordinaria en la justicia indígena, sino que se limitó la competencia de la segunda, al impedir que interviniera en casos que atentaran contra el derecho a la vida. En todos los casos, se renunció a una verdadera interculturalidad, igualdad y conjunta entre jueces ordinarios y autoridades indígenas, lo que podría haber resultado en un ejercicio de justicia consensuada e intercultural.

Referencias

- ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). 2010. “Justicia ordinaria e indígena en Ecuador: ‘La clave está en el diálogo’, dice experto de la ONU”. Documento público. <https://newsarchive.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10128&LangID=S>
- Agenda Tungurahua. 2014. *Agenda de Desarrollo de Tungurahua 2013-2015*. Ambato: Mundo Gráfico.
- Agualsaca, José, y Ana Taco. 2014. “Sistematización de las experiencias de la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinas del Ecuador (FEI), respecto al fortalecimiento socio-organizativo, acceso a la tierra y soberanía alimentaria durante el período 2008-2012”. Tesis de licenciatura, Universidad Politécnica Salesiana.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo. 1990. *Formas de gobierno indígena*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica / Instituto Nacional Indigenista / Universidad de Veracruz / Gobierno del Estado de Veracruz.
- Aigaje, Arturo. 2010. “Del reino de Dios al gobierno humano. Participación política evangélica indígena: una mirada a Amauta Yuyai”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Albó, Xavier. 2002. *Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador*. La Paz: CIPCA.
- 2008. *Movimiento y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú*. La Paz: PNUD / CIPCA.
- Almeida, Ileana. 1979. “Consideraciones sobre la nacionalidad Kechwa”. En *Lengua y cultura en el Ecuador*, editado por el Instituto Otavaleño de Antropología, 11-48. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.

- Almeida, Ileana. 1984. "La cuestión indígena como cuestión nacional". *Antropología: cuadernos de investigación*, 2: 18-31.
- Altmann, Philipp. 2013. "El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano". *Indiana*, 30: 283-299.
- 2014. "Una breve historia de las organizaciones del movimiento indígena del Ecuador". *Antropología: cuadernos de investigación*, 12: 1-17. https://downloads.arqueo-ecuatoriana.ec/ayhpwxgv/cuadernos_investigacion/Cuadernos_12_articulo_4.pdf
- Álvarez, Kati. 2011. "El efecto del contacto de la sociedad nacional en las prácticas culturales en torno a la muerte en los waorani". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Amawtay Wasi Universidad Intercultural. 2004. *Aprender en la Sabiduría y el Buen Vivir / Sumak Yachaypi Alli Kawsaypipash Yachaikuna / Learning Wisdom and the Good Way to Live*. Quito: UNESCO.
- Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities*. Londres: Verso.
- Antón, John. 2010. *Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos*. Quito: CODAE.
- Antón, John, y Fernando García. 2015. *Vigilando el racismo: cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Arendt, Hannah. 1973. *Crisis de la República*. Madrid: Taurus.
- Assies, Willem, y Hans Gudermann, eds. 2007. *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte / Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo.
- Ávila, Ramiro. 2013. *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos. Una mirada desde el garantismo penal*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Ediciones Legales.
- Báez, Sara, y Víctor Bretón. 2006. "El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena: reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006) en las provincias de la sierra (Coyuntura)". *Ecuador Debate*, 69: 19-36.
- Balibar, Etienne, e Immanuel Wallerstein, eds. 1991. *Race, Nation, Class: Ambiguous Identities*. Londres: Verso.

- Banco Mundial. 2015. *Latinoamérica indígena en el siglo XXI. Primera década*. Washington: Banco Mundial.
- Banton, Michael. 1983. *Racial and Ethnic Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barth, Frederick, comp. 1976. *Los grupos étnicos y sus fronteras: la organización social de la diferencia cultural*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bartolini, Stefano, y Peter Mair. 1990. *Identity and competition and electoral availability*. Cambridge: Cambridge Press University.
- Bebbington, Anthony. 2006. “Los espacios de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote”. *Debate Agrario*, 40-41: 381-404.
- Becker, Mark. 2007. “Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y del Instituto Indigenista Ecuatoriano”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 27: 135-144.
- 2011. “Indigenous Movement from Oppressed Nationalities to an Ehtno-nationalist Discourse”. En *Ethnicity from various angles and through varied lenses: yesterday's today in Latin America*, editado por Christine Hunefeld y Leon Zamosc, 192-208. Brighton: Sussex Academic Press.
- 2015. *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en Ecuador*. Quito: Abya-Yala / FLACSO Ecuador.
- Beltrán, Bolívar. 2010. *Desde la continuidad histórica, reconstruyendo la jurisprudencia indígena*. Quito: Fundación Lianas / ECUARUNARI.
- Benjamin, Walter. 1991. *Para una crítica de la violencia y otros ensayos*. Madrid: Taurus.
- Besserer, Federico. 2013. “Las micropolíticas de la diferencia en una comunidad transnacional”. En *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*, coordinado por Alejandro Grimson y Karina Bidaseca, 263-278. Buenos Aires: CLACSO.
- Beverly, John. 1999. *Subalternity and Representation: Arguments in Cultural Theory*. Durham: Duke University Press.
- Bhabha, Homi. 1994. *Location of Culture*. Nueva York: Routledge.
- Bobbio, Norberto. 1982. “Desobediencia civil”. En *Diccionario de política*, vol.1, editado por Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, 534-539. Madrid: Siglo XXI Editores.

- Bonfil-Batalla, Guillermo. 1987. “La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos”. *Papeles de la Casa Chata* (2) 3: 23-43.
- Bourdieu, Pierre. 2002. “Elementos para una sociología del campo jurídico”. En *La fuerza del derecho*, editado por Pierre Bourdieu y Gunther Teubner, 153-220. Bogotá: Ediciones UNIANDES / Universidad Javeriana / Instituto Pensar / Siglo del Hombre Editores.
- Bourdieu, Pierre, y Jean Claude Passeron. 1995. *El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Bravo, Giovany. 2015. “Caso ‘La Cocha’ un precedente negativo para el pluralismo jurídico en el Ecuador”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar.
- Bretón, Víctor. 2003. “Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador”. En *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*, editado por Víctor Bretón y Francisco García, 141-165. Barcelona: Icaria.
- Briones, Claudia, comp. 2005. *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Briones, Claudia. 2015. “Políticas indigenistas en Argentina: entre la hegemonía neoliberal de los años noventa y la ‘nacional y popular’ de la última década”. *Revista Antípoda*, 21: 21-48.
- Burbano de Lara, Felipe. 2004. *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2017. “Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la ‘revolución ciudadana’ en Ecuador (2007-2016)”. *Revista Indoamericana* (17) 65: 179-200.
- Burgos, Hugo. 1997. *Relaciones interétnicas en Riobamba. Dominio y dependencia en una región indígena ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Bruguete, Araceli. 2002. “Procesos de autonomía de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”. En *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*, editado por Shanan Matiacce, Aída Hernández y Jan Rus, 269-318. México D.F.: CIESAS / IWGIA.

- Burguete, Araceli. 2007. "Consejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas en Chiapas: un recurso para la transición política en gramática autonómica". En *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, coordinado por Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares, 169-209. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- 2008. "Introducción". En *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, coordinado por Araceli Burguete, Xochitl Leyva y Shannon Speed, 15-64. México D.F.: Ediciones CIESAS / FLACSO Guatemala / FLACSO Ecuador.
- Burguete, Araceli, Xochitl Leyva y Shannon Speed, coords. 2008. *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*. México D.F.: Ediciones CIESAS / FLACSO Guatemala / FLACSO Ecuador.
- Büsches, Christian. 2007. "La etnicidad como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en la América Andina y Asia del Sur". En *Etnicidad y poder en los países andinos*, compilado por Christian Büsches, Guillermo Bustos y Olaf Kalmeier, 15-36. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Bustamante, Fernando, Lucía Durán y Ana Cristina Andreotti. 2006. *La sociedad civil en el Ecuador. Una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades*. Quito: Fundación Esquivel / CIVICUS-Alianza Mundial para la Participación Ciudadana.
- Butler, Judith. 1990. *Gender Trouble*. Londres: Routledge.
- Butler, Judith, y Gayatri Spivak. 2009. *¿Quién le canta al Estado-Nación? Lenguaje, política y pertenencia*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Cabascango, José. 2002. "Participación indígena en procesos electorales". *Boletín ICCI-ARI Rimay* (4) 38. <http://icci.nativeweb.org/boletin/38/cabascango.html>
- Cabodevilla, Miguel. 2004. *El exterminio de los pueblos ocultos*. Quito: CICAME.
- Cabodevilla, Miguel Ángel, y Milagros Aguirre 2013. *Una tragedia oculta*. Quito: CICAME / Fundación Alejandro Labaka.

- Cadena, Marisol de la, ed. 2007. *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán: Editores Enviación.
- Canessa, Andrew. 2012. *Intimate indigeneities. Race, sex, and history in the small spaces of Andean life*. Durham: Duke University Press
- Capelo, Pamela. 2015. “La justicia indígena en el Ecuador: análisis de la sentencia moduladora emitida por la corte constitucional del caso ‘La Cocha’”. Tesis de licenciatura, Universidad de Cuenca.
- Carbonell, Miguel, ed. 2007. *Teoría del neoconstitucionalismo, ensayos escogidos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Castro-Pozo, Hildebrando. 1924. *Nuestra comunidad indígena*. Lima: Editorial El Lucero.
- Cervone, Emma, y Fredy Rivera. 1999. *Ecuador racista. Imágenes e identidades*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Chakrabarty, Dipesh. 2000. *Provincializing Europe. Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- 2002. *Habitations of Modernity: Essays in the Wake of Subaltern Studies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chatterjee, Partha. 2008. *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: Siglo XXI / CLACSO Ediciones.
- Chávez, Gina, y Fernando García. 2004. *El derecho a ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afroecuatoriana*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Chayanov, Alexander. 1974. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Clastres, Pierre. 2010. *La Sociedad contra el Estado*. Barcelona: Editorial La Llevir-Virus.
- Cohen, Abner, ed. 1974. *Urban Ethnicity*. Londres: Tavistock.
- Cohen, Abner. 1996. “Ethnicity and Politics”. En *Ethnicity*, editado por John Hutchinson y Anthony Smith, 83-85. Oxford: Oxford University Press.
- Colectivo de Antropólogos y Antropólogas del Ecuador. 2014. “Documento de revisión al informe del ministerio de Justicia entregado a la Comisión de Biodiversidad de la Asamblea”. Documento público.

- Colloredo-Mansfeld, Rudi. 2007. "La política del lugar y los indígenas urbanos en el movimiento indígena del Ecuador". En *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*, editado por Marisol de la Cadena, 357-377. Popayán: Editorial Envión.
- Comaroff, Jean, y John Comaroff. 1991. *Of Revelation and Revolution: Christianity, Colonialism, and Consciousness in South Africa*, vol. 1. Chicago: Chicago University Press.
- 1992. *Ethnography and the Historical Imagination*. Oxford: Westview Press.
- 1997. *Of Revelation and Revolution: The Dialects of Modernity on the South African Frontier*, vol. 2. Chicago: Chicago University Press.
- 2011. *Etnicidad S.A.* Madrid: Katz Editores.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). 1994. *Proyecto político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador*. Quito: Consejo de Gobierno de la CONAIE.
- 1997. *Proyecto político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador, construyendo el Estado plurinacional*. Quito: Ediciones CONAIE.
- 2006. "Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario en la Amazonía ecuatoriana". Documento público. http://www.sosyasuni.org/en/files/conaie_taromenani2.pdf
- 2007. *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico*. Quito: CONAIE.
- Cordero, Sofía. 2014. "Estado plurinacional en Bolivia y Ecuador: experiencias de construcción de autogobierno indígena". Tesis doctoral, FLACSO Ecuador.
- Coronel, Johanna. 2016. "Los límites de la justicia indígena en el Ecuador dentro del nuevo paradigma constitucional ecuatoriano a partir del caso La Cocha". Tesis de licenciatura, Universidad del Azuay.
- Coronil, Fernando. 1997. *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*. Chicago: University of Chicago Press.
- Deere, Carmen Diana, y Magdalena León. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. México D.F.: UNAM / FLACSO Ecuador.

- Descola, Philippe. 1987. *La selva culta. Simbolismo y praxis en la ecología de los achuar*. Quito: Abya-Yala / IFEA.
- Díaz-Polanco, Héctor. 2005. *El canon Snorri. Diversidad cultural y tolerancia*. México D.F.: Universidad de la Ciudad de México.
- Díaz-Polanco, Héctor, y Consuelo Sánchez. 2002. *México diverso. El debate por la autonomía*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Dietz, Henry, y David Myers. 2001. "The Process of Party System Collapse: Peru and Venezuela Compared". Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Washington DC, del 6 al 8 de septiembre de 2001.
- Dube, Saurabh, ed. 1999. *Pasados poscoloniales: colección de ensayos sobre la nueva historia y etnografía de la India*. México D.F.: El Colegio de México.
- Elias, Norbert. 2000. *Sociología fundamental*. Barcelona: GEDISA.
- Encalada, Karla. 2012. "Racismo en la justicia ordinaria". En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, 185-206. Quito: Editorial Abya Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
- 2016. *Rusticidad, indígenas en la cárcel y racismo legal. Una etnografía del sistema de justicia estatal y las élites en Riobamba*. Buenos Aires, Antropofagia.
- Epstein, Arnold. 1978. *Ethos and Identity*. Londres: Tavistock.
- Escobar, Arturo, y Sonia Álvarez, eds. 1992. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy*. Boulder: Westview Press.
- Escobar, Arturo, Sonia Álvarez y Evelina Dagnino, eds. 2001. *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus / ICANH.
- Escobar, Gabriel, Richard Schaedel y Oscar Núñez del Prado. 1967. *Organización social y cultural del sur del Perú*. México D.F.: Instituto Indigenista Interamericano.
- FEI (Federación Ecuatoriana de Indios). 1945. *Estatutos de la Federación Ecuatoriana de Indios*. Guayaquil: Editorial Claridad.
- FICSH (Federación Interprovincial de Centro Shuar). 1976. *Solución original a un problema actual*. Sucúa: La Federación.
- FIDA (Fondo de Desarrollo Agrícola). 1989. *Informe de la Misión Especial de Programación a la República del Ecuador*. Roma: FIDA.

- Figuroa, Dolores. 2010. “Representación política, género y etnicidad: representación política-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos locales y regionales”. En *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, coordinado por Miguel González, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, 391-428. Quito: FLACSO Ecuador / CIESAS / GTZ Indígena / IWGIA / Universidad Intercultural de Chiapas.
- Fitoussi, Jean Paul, y Pierre Rosanvallon. 1996. *Le Nouvel âge des inégalités*. París: Editions du Seuil.
- Foucault, Michel. 2001. *Defender la sociedad. Curso en el College de France (1975-1976)*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, Flavia. 2004. “Fracturas sociales, competencia política y sistema de partidos en Ecuador: la traducción política de un clivaje étnico”. En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, editado por Salvador Martí i Puig y Joseph Sanahuja, 101-138. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.
- García, Fernando. 2001a. “Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano”. En *Aportes Indígenas: Estados y Democracias. Memorias de la XIV Reunión Anual de Etnología*, 150-169. La Paz: MUSEF Editores.
- 2001b. “Estado y diversidad cultural. La cuestión indígena en la región andina”. *Nueva Sociedad*, 173: 94-103.
- 2001c. “¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 10: 34-38.
- 2002. *Formas indígenas de administración de justicia*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2006. *Los pueblos indígenas del Ecuador: derechos y bienestar. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio n.º. 169 de la OIT*. Quito: FLACSO Ecuador / OXFAM América.
- 2009. “Iguales pero diferentes: el carácter plurinacional e intercultural del Estado en la nueva Constitución ecuatoriana”. Ponencia presentada en el 53.º Congreso de Americanistas, Ciudad de México, del 19 al 24 de julio de 2009.

- García, Fernando. 2011. “La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007)”. En *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*, coordinado por Victoria Chenaut, 219-236. Quito / México D.F.: Ediciones CIESAS / FLACSO Ecuador.
- 2012. “‘No se aloquen, no vayan a carrera de caballos, vayan a carrera de burros’. Normas, procedimientos y sanciones de la justicia indígena en Ecuador: experiencias de dos comunidades de las provincias de Chimborazo y Tungurahua”. En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, 501-550. Quito: Abya-Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
- 2013. “Entre avances, retrocesos y vaciamientos: la relación Estado y pueblos indígenas ecuatorianos (1990-2013)”. Ponencia presentada en la X Reunión de Antropología del Mercosur, Córdoba, Argentina, del 10 al 13 de julio de 2013.
- García, Fernando, y Lourdes Tibán. 2008. “De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador”. En *Gobernar (en) la Diversidad: experiencias indígenas en América Latina*, editado por Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shanon Speed, 271-304. México D.F.: Ediciones CIESAS / FLACSO Guatemala / FLACSO Ecuador.
- Geertz, Clifford, ed. 1963. “The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in the new states”. En *Old societies and new states: The quest for modernity in Asia and Africa*, 105-157. Nueva York: Free Press.
- Glazer, Nathan, y Daniel Moynihan. 1975. *Ethnicity: Theory and experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Goffman, Erving. 1993. *La presentación de la persona en la vida cotidiana*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Góngora-Mera, Manuel, Sérgio Costa y Guilherme Leite Goncalves, eds. 2015. “Derecho en América Latina. ¿Corrector o (re) productor de desigualdades?”. Working Paper 81. https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/WP-81-Gongora-Online.pdf

- González, Miguel, Araceli Burguete y Pablo Ortiz, coords. 2010. *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador / CIESAS / GTZ Indígena / IWGIA / Universidad Intercultural de Chiapas.
- González Prada, Manuel. “Nuestros Indios” 1908. *Horas de lucha*. Lima: Editores Latinoamérica.
- Grimson, Alejandro. 2003. “La nación después del (des)constructivismo”. *Nueva Sociedad*, 184: 33-45:
- Grimson, Alejandro, y Karina Bidaseca, coords. 2013. *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gros, Christian. 2000. *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Grupo Democracia y Desarrollo Local. 1999. *Ciudadanías emergentes: experiencias democráticas de desarrollo local*. Quito: Abya-Yala / Comunidec.
- Guamán, Julián. 2006. *FEINE, la organización de los indígenas evangélicos en Ecuador*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala / Corporación Editora Nacional.
- 2011. *Protestantismo en Ecuador. Tipología y formas institucionales*. Quito: Abya-Yala / Universidad Politécnica Salesiana / CEP / Minga.
- Guamán, María. 2015. “Caso La Cocha II, análisis de la problemática de la justicia indígena y justicia ordinaria en el contexto ecuatoriano, a partir de la sentencia de la Corte Constitucional en la que establece límites a la justicia ancestral”. Tesis de licenciatura, Universidad San Francisco de Quito.
- Guardiola-Rivera, Oscar. 2008. *Being Against the World: Rebellion and Constitution*. Londres: Routledge / Birkbeck Law Press.
- Guerrero, Fernando, y Pablo Ospina. 2003. *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Guha, Ranajith, ed. 1982. *Subaltern Studies I-VI: Writings on South Asian History and Society*. Delhi: Oxford University Press.
- Habermas, Jürgen. 1988. *Ensayos políticos*. Barcelona: Península.
- Hale, Charles. 2002. “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”. *Journal of Latin American Studies* 34 (3): 485-524.

- Hall, Stuart. 1989. "Ethnicity: identity and difference". *Radical America* 23 (4): 9-20.
- Hernández, Aída. 2006. "The indigenous Movement in Mexico: Between Electoral Politics and Local Resistance". *Latin American Perspectives*, 33: 115-131.
- Hobsbawn, Eric, y Terence Ranger, eds. 2002. *La invención de la tradición*. Editorial Crítica: Barcelona.
- Hoekema, André. 2002. "Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario". *El Otro Derecho*, 26-27: 63-98.
- Hoetmer, Raphael, coord. 2009. *Repensar la Política desde América Latina. Cultura, Estado y Movimientos Sociales*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos / Programa Democracia y Transformación Global.
- Honorable Consejo Provincial de Chimborazo. 2008. *Testimonios de un gobierno diferente*. Riobamba: INDUGRAF.
- Huntington, Samuel. (1972) 1997. *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Paidós.
- Ibarra, Hernán. 1999. "Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador". *Ecuador Debate*, 48: 71-94.
- Ilaquiche, Raúl. 2004. "La administración de justicia indígena en Tigua. Su evolución y práctica actual". Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Iturralde, Diego. 1980. *Guamate, campesinos y comunas*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.
- Krader, Lawrence. 1988. *Los apuntes etnológicos de Marx. Transcritos, anotados e introducidos por Lawrence Krader*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Kraniauskas, John, y Guillermo Zermeño, eds. 1999. "Historia y subalternidad". *Historia y grafía*, 12: 7-8.
- Laclau, Ernesto. 2005. *On Populist Reason*. Londres: Verso.
- Lemert, Charles. 1993. *Social theory: the multicultural and classic reading*. Boulder: Westview Press.
- Levitsky, Steven, y Maxwell Cameron. 2001. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Collapse in Fujimori's Peru". Ponencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Washington, DC, del 6 al 8 de septiembre de 2001.

- Lipset, Seymour, y Stein Rokkan. 1967. "Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales". En *Diez textos básicos de Ciencia Política*, compilado por Albert Battle, 231-273. Barcelona: Ariel.
- Llasag, Raúl, y Carlos Poveda. 2012. "El caso La Cocha II. Un análisis jurídico antropológico". En *Viviendo la Justicia. Pluralismo jurídico y justicia indígena en Ecuador*, editado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 51-66. Quito: Manthra Editores.
- Lombardo Toledano, Vicente. 1936. *Un viaje al mundo del porvenir*. México D.F.: Universidad Obrera.
- Lomnitz, Claudio. 2009. "El nacionalismo como un sistema práctico: la teoría del nacionalismo de Benedict Anderson desde la perspectiva de la América española". En *Repensando la subalternidad: miradas críticas desde/sobre América Latina*, compilado por Pablo Sandoval, 327-370. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Macas, Luis. 1999. "Los desafíos del movimiento indígena frente a la crisis". *Boletín ICCI-ARI Rimay* 1 (1). <http://icci.nativeweb.org/boletin/abril99/macas.html>
- Maguire, Diarmuid. 1995. "Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?". En *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*, editado por Craig Jenkins y Bert Klandermans, 199-228. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Máiz, Ramón. 2004. "La construcción política de las identidades indígenas". En *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, editado por Salvador Martí i Puig y Joseph Sanahuja, 325-366. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Mallon, Florencia. 1994. "The Promise and Dilemma of Subaltern Studies: Perspectives from Latin American Histories". *American Historical Review*, 99: 1491-1515.

- Mariátegui, José Carlos. 1928. *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Amauta.
- Martí i Puig, Salvador. 2008. “Las razones de presencia y éxito de los partidos indígenas en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005)”. *Revista mexicana de Sociología* 70 (4): 675-724.
- Marx, Karl, y Eric Hosbawn. 1971. *Formaciones Económicas Precapitalistas*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Massal, Julie. 2010. “El proyecto político indígena ecuatoriano. Convergencias y divergencia con su entorno político”. *Revista Colombia Internacional*, 71: 9-33.
- Mayorga, René. 2005. “Bolivia: sistema electoral y transformaciones políticas”. En *Sistemas electorales andinos*, compilado por Rubén Vélez, 1-41. Bogotá: Parlamento Andino.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, John, Jhon McCarthy, y Mayer Zald. 2001. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.
- McCarthy, John, y Mayer Zald. 1973. *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown: General Learning Press.
- Mejía, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- Melucci, Alberto. 1994. “¿Qué hay de nuevo en los ‘nuevos movimientos sociales?’”. En *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, editado por Enrique Laraña, Hank Johnston y Joseph Gusfield, 119-150. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mijeski, Kenneth, y Scott Beck. 2001. “Barricades and Ballots: Ecuador’s Indians and the Pachakutik Political Movement”. *Ecuadorian Studies*, 1: 1-23
- 2004. “Ecuador’s Indians in the 1996 and 1998 Elections: Assessing Pachakutik’s Performance”. *The Latin Americanist*, 47: 46-48.
- 2006. “The Indigenous Vote in Ecuador’s 2002 Presidential Election”. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies* 1 (2):165-184.

- Mijeski, Kenneth, y Scott Beck. 2008. "The Electoral Fortunes of Ecuador's Pachakutik Party: The Fracaso of the 2006 Presidential Elections". *The Latin Americanist*, 52: 41-59.
- Mintz, Sidney. 1985. *Sweetness and Power: The Place of Sugar in Modern History*. Nueva York: Viking.
- Moreno, María. 2014. "¡Warmikuna Juyayay! Ecuatorian and Latinoamerican Indigenous Women Gaining Spaces in Ethnic Politics". Tesis doctoral, University of Kentucky.
- MUPP (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik). 2001. *Conclusiones segundo congreso*. Quito: CONAIE.
- Murra, John. 1975. *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos Ediciones.
- Narváez, Roberto. 2013. "Informe diligencia de reconocimiento del lugar de los hechos. Indagación fiscal n.º 220201813040001, por presunto delito de genocidio-etnocidio (Fiscalía General del Estado, Comisión de la Verdad y Derechos Humanos)". Informe inédito.
- 2016. "¿Un ejercicio de aplicación de la justicia intercultural? El caso waorani en la Amazonía ecuatoriana". *Antropologías del Sur* 3 (6): 163-179.
- Nohlen, Dieter. 1995. *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2010. "Informe del relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, misión Ecuador". <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2016/12/extrajudicial.pdf>
- Ortiz, Pablo. 1990. "El desencanto democrático". *Revista Punto de Vista* 9 (421):14-15.
- Ortiz, Santiago. 2003. *El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996 - 2003*. Quito: FLACSO Ecuador.
- 2012. *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009)*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Ospina, Pablo, coord. 2006. *En las fisuras del poder: movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos / CLACSO.

- Ospina, Pablo, coord. 2010. “Corporativismo, Estado y revolución ciudadana”. *Instituto de Estudios Ecuatorianos*: 1-17. <https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1263401619.Corporativismopdf>
- Pacari, Nina. 1984. “Las culturas nacionales en el Estado multinacional ecuatoriano”. *Antropología: cuadernos de investigación*, 3: 113-122.
- Pachano, Simón. 1998. *La representación caótica*. Quito: FLACSO Ecuador / Konrad Adenauer.
- 2011. *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.
- PADH (Programa Andino de Derechos Humanos), comp. 2012. *Informe sobre Derechos Humanos Ecuador 2011*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / PADH.
- Palerm, Angel. 2007. *Agua y agricultura: Ángel Palerm, la discusión con Karl Wittfogel sobre el modo asiático de producción y la construcción de un modelo para el estudio de Mesoamérica*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Pásara, Luis. 2014. *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Lima: Fundación para el Debido Proceso / Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad / Instituto de Defensa Legal.
- Pellizzaro, Siro. s.f. *Mitología shuar*. Quito: Abya-Yala.
- Pérez, Lizeth. 2017. “Mujeres indígenas y derechos en tiempos de la Revolución Ciudadana”. Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Antropología, Bogotá, del 6 al 9 de junio de 2017.
- Peña, Guillermo de la. 1999. “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”. *Desacatos*, 1: 13-35.
- Piccoli, Enmanuelle. 2007. “El pluralismo jurídico y político a partir del caso de las rondas campesinas de Cajamarca”. Ponencia presentada en el I Congreso de Ciencias Sociales por los 50 años de FLACSO, Quito, del 29 al 31 de octubre de 2007.
- Picq, Manuela. 2013. “The Inheritance of Resistance: Indigenous Women’s Leaderships in Ecuador”. En *Indigenous and Afro-Ecuadorians Facing the Twenty-First Century*, editado por Marc Becker, 71-94. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.
- Ponce, Juan. 2009. *La alfabetización en el Ecuador: evolución histórica, información actualizada y mapa nacional del analfabetismo*. Quito: UNESCO / Ministerio de Educación.

- Portes, Alejandro, y Bryan Roberts. 2005. "The Free Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment". *Studies in Comparative and International Development* 40 (primavera): 43-82.
- Poveda, Carlos. 2010. "La Cocha: 2002-2010 retrocesos en un Estado constitucional de derechos, justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico". *Novedades Jurídicas* 7 (49): 6-14.
- Prieto, Mercedes. 1980. "Haciendas estatales: un caso de ofensiva campesina 1926-1948". En *Ecuador: cambios en el agro serrano*, editado por Miguel Murmis, 103-130. Quito: CEPLAES / FLACSO Ecuador.
- 2005. *Entre las crisis y las oportunidades. Mujeres ecuatorianas, 1990-2005*. Quito: FLACSO / CONAMU / UNFPA / UNIFEM.
- Quijano, Aníbal. 2000. "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina". En *La Colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander, 201-245. Buenos Aires: CLACSO.
- Rabasa, José, Javier Sanjines y Robert Carr, eds. 1996. *Subaltern Studies in the Americas*. Michigan: Ann Arbor.
- Radcliffe, Sarah. 1999. *Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina*. Quito: Abya-Yala.
- Rahier, Jean. 1998. "Blackness, the racial/spatial order, migrations, and Miss Ecuador 1995-1996". *American Anthropologist* 100 (2): 421-430.
- Ranger, Terence. 1994. "The Invention of Tradition Revisited: The Case of Colonial Africa". En *Inventions and Boundaries: Historical and Anthropological Approaches to the Study of Ethnicity and Nationalism*, editado por Preben Kaarsholm y Jan Hultin, 5-50. Roskilde: International Development Studies.
- Rawls, John. 1995. *Teoría de la justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, Eduardo. 2002. "Políticas de la alteridad: etnicización de la 'comunidad negra' en el Pacífico Sur colombiano". *The Journal of Latin American Anthropology* 7 (2): 34-59.
- 2004. *Teorías contemporáneas de la etnicidad. Stuart Hall y Michel Foucault*. Popayán: Editorial de la Universidad del Cauca.

- Restrepo, Eduardo. 2013. "Articulaciones de negritud: políticas y tecnologías de la diferencia en Colombia". En *Hegemonía cultural y políticas de la diferencia*, coordinado por Alejandro Grimson y Karina Bidaseca, 147-163. Buenos Aires: CLACSO.
- Reygadas, Luis. 2004. "Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional". *Política y Cultura*, 22: 7-25.
- Rival, Laura. 1996. *Hijos del sol, padres del jaguar*. Quito: Abya-Yala.
- Rivera, Silvia, y Rossana Barragán. 1997. *Debates Postcoloniales: una introducción a los estudios de subalternidad*. La Paz: SEPHIS / Ediciones Aruwiry.
- Roberts, Kenneth. 2002. "Party-Society Linkages and Democratic Representation in Latin America". *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 27 (53): 9-34.
- Rodríguez, Ileana, ed. 2001. *A Latin American Subaltern Studies Reader*. Durham: Duke University Press.
- Romero, Aníbal. 1994. *Decadencia y crisis de la democracia*. Caracas: Editorial Panapo.
- Rospigliosi, Fernando. 1995. "La amenaza de la 'fujimorización' gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos". En *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, compilado por Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto, 311-333. San José: IIDH.
- Ruiz-Chiriboga, Oswaldo. 2017. "You Have No Right to Remain Silent: Self-Incrimination in Ecuador's Indigenous Legal Systems". *The American Journal of Comparative Law* 65 (3): 659-716.
- Said, Edward. 1978. *Orientalism*. Nueva York: Pantheon Books York.
- Salgado, Judith, comp. 2002. *Justicia indígena: aportes para un debate*. Quito: Abya-Yala / Universidad Andina Simón Bolívar.
- Sánchez, Francisco, y Flavia Freidenberg. 1998. "El proceso de incorporación política de los sectores indígenas en el Ecuador. Pachakutik un estudio de caso". *América Latina Hoy*, 19: 65-79.
- Sanders, William, Jeffrey Parsons, y Robert Santley. 1979. *The Basin of Mexico. Ecological Process in the Evolution of a Civilization*. Nueva York: Academic Press.
- Sanjinés, Javier. 2009. *Rescaldos del pasado. Conflictos culturales en sociedades poscoloniales*. La Paz: Fundación PIEB / Plural Editores.

- Segato, Rita. 2006. *Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales*. Brasilia: Universidad de Brasilia.
- 2007. *La nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de política de identidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Serrano, Vladimir. 2005. *Panorámica del derecho indígena ecuatoriano*. Quito: Projusticia (Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador) / Banco Mundial / CEDECO (Centro Ecuatoriano de Desarrollo de la Comunidad).
- Shanin, Teodor, ed. 1971. *Peasants and peasant societies*. Londres: Penguin.
- Sieder, Rachel, Line Schjolden y Alan Angell, eds. 2006. *The Judicialization of Politics in Latin American*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Sierra, María. 2007. “Justicia indígena y Estado: retos desde la diversidad”. En *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, compilado por Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares, 265-294. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana / Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sousa Santos, Boaventura de. 2000. *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- 2003. *La caída del angelus novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Bogotá: ILSA.
- 2005. *La globalización del derecho: los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*. Bogotá: ILSA / Universidad Nacional de Colombia.
- 2012. “Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”. En *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Agustín Grijalva, 13-50. Quito: Abya-Yala/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Sousa Santos, Boaventura de, y Agustín Grijalva, eds. 2012. *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Quito: Abya-Yala / Fundación Rosa Luxemburgo.
- Spivak, Gayatri. 1988. “Can the subaltern speak?”. En *Marxism and the Interpretation of Culture*, editado por Nelson Cary y Lawrence Grossberg, 271-313. Londres: Macmillan Education.
- Svampa, Maristella. 2011. “Argentina una década después. Del ‘que se vayan todos’ a la exacerbación de lo nacional-popular”. *Nueva Sociedad*, 235: 17-34.

- Tagliani, Lino. 2004. *También el Sol muere. Cuatro años con los huaorani*. Quito: Vicariato Apostólico del Aguarico / CICAME.
- Tanaka, Martin. 1998. *Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 2005. *Democracia sin partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tibán, Lourdes. 2004. “El sistema de representación y la participación política del pueblo kichwa de Cotopaxi”. Tesis de maestría, FLACSO Ecuador.
- Tibán, Lourdes, Raúl Ilaquiche, y Eloy Alfaro, comps. 2003. *El movimiento indígena y campesino de Cotopaxi, historia y proceso organizativo*. Latacunga: IMPREFEEP.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley.
- 2004. *Social movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Torre, Carlos de la. 2015a. *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismo y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Corporación Editora Nacional.
- 2015b. *The promise and perils of populism. Global Perspectives*. Lexington: University Press of Kentucky.
- Torre, Carlos de la, y Enrique Peruzzotti, eds. 2008. *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura.
- Torres, Alicia, Gioconda Herrera, y María Cristina Jaramillo, eds. 2005. *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Torres, Alicia, y Jesús Carrasco, coords. 2008. *Al filo de la identidad. Migración indígena en América Latina*. Quito: FLACSO Ecuador / UNICEF / AECID.
- Touraine, Alain. 1987. *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.
- 1997. *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tuaza, Luis Alberto. 2013. “Las huellas de la Misión Andina en las comunidades indígenas de Chimborazo”. *Ciencias Pedagógicas e Innovación* 1 (2): 33-42.

- Tuaza, Luis Alberto. 2014. "Comunidades indígenas de la provincia de Chimborazo, Ecuador: permanencia de la sombra del régimen de hacienda". *Anthropológica*, 32: 191-213.
- Vail, Levoy. 1997. "Ethnicity in Southern African History". En *Perspectives on Africa. A Reader in Culture, History and Representation*, editado por Richard Grinker y Christopher Steiner, 52-68. Oxford: Blackwell.
- Van Cott, Donna. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2007. "De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas". En *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, editado por Martí i Puig, 103-126. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Villavicencio, Gladys. 1973. *Relaciones interétnicas en Otavalo-Ecuador. ¿Una nacionalidad india en formación?* México D.F.: Instituto Indigenista Interamericano.
- Viveiros de Castro, Eduardo. 2010. *Metafísicas caníbales, líneas de antropología postestructural*. Buenos Aires: Katz.
- Wade, Peter. 1997. *Race and Ethnicity in Latin America*. Londres: Pluto Press.
- Walsh, Catherine. 2009. *Interculturalidad, Estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Abya-Yala.
- Wallerstein, Immanuel. 1990. "Revolución en el sistema-mundo: tesis e interrogantes". En *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*, editado por Rafael Guido Béjar, María Luisa Torregrosa y Otto Fernández Reyes, 15-44. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa / FLACSO.
- Weber, Max. (1922) 1996. *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Whitehead, Laurence. 2001. "High Anxiety in the Andes. Bolivia and the Viability of Democracy". *Journal of Democracy* 12 (2): 6-16.
- Wittfogel, Karl. 1966. *Despotismo oriental: estudio comparativo del poder totalitario*. Madrid: Guadarrama.
- Wolf, Eric. 1974. *Las luchas campesinas del siglo XX*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- 1975. *Los campesinos*. Barcelona: Editorial Labor.

- Wolf, Eric. 1994. "Perilous Ideas: Race, Culture, People". *Current Anthropology* 35 (1):1-12.
- Yáñez, José. 2005. *Allikai, la salud y la enfermedad desde la perspectiva indígena*. Quito: Abya-Yala.
- Yeros, Paris. 1999. "Towards a Normative Theory of Ethnicity: Reflections on the Politics of Constructivism". En *Ethnicity and Nationalism in Africa. Constructivist Reflections and Contemporary Politics*, 101-131. Nueva York: St. Martin's Press.
- Yrigoyen, Raquel. 2012. "Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista". En *El Estado de derecho hoy en América Latina*, compilado por Helen Ahrens, 171-193. México D.F.: Fundación Konrad Adenauer.
- Zubritski, Yuri. 1984. "La formación del proletariado quechua". En *Los pueblos autóctonos de América Latina: pasado y presente*, vol. 2, 207-16. Moscú: Academia de Ciencias de la URSS.

Publicaciones gubernamentales

- CNE (Consejo Nacional Electoral). s.f. "Listado de organizaciones políticas aprobadas por el Pleno". Documento público. <http://cne.gob.ec/es/organizaciones-politicas/informacion/listado-de-organizaciones-politicas-aprobadas-por-el-pleno>
- 2002a. "Alcaldes electos". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
 - 2002b. "Participación MUPP". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
 - 2002c. "Prefectos electos". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
 - 2004a. "Prefecto Chimborazo". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
 - 2004b. "Prefecto Cotopaxi". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
 - 2004c. "Prefecto Tungurahua". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
 - 2009a. "Prefecto Chimborazo". Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.

- CNE (Consejo Nacional Electoral). 2009b. “Prefecto Cotopaxi”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2009c. “Prefecto Morona Santiago”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2009d. “Prefecto Tungurahua”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2011. “IDD 2011”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- (Consejo Nacional Electoral). 2014a. “Prefecto Chimborazo”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2014b. “Prefecto Cotopaxi”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2014c. “Prefecto Morona Santiago”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2014d. “Prefecto Tungurahua”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- 2017. “Asambleístas candidatos y electos”. Base de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas. Resultados Oficiales.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Morona Santiago. 2012. “Rendición de Cuentas”. Documento público. https://issuu.com/gadpms/docs/presentaci_n7
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2004. *Encuesta nacional sobre racismo y discriminación racial en el Ecuador*. Quito: INEC.
- 2010. *VI censo de población y vivienda*. Quito: INEC.
- 2014. *Encuesta nacional de empleo, desempleo y subempleo (ENEMDU)*. Quito: INEC.

Normas jurídicas

- Actas de la Asamblea Constituyente. 2008.
- Constitución de la República de Ecuador. 2008. Registro Oficial 449, 20 de octubre.
- Constitución Política de la República de Ecuador. 1998. Decreto Legislativo 000, Registro Oficial 1 de 11 de agosto.
- Corte Constitucional del Ecuador. 2009. “Causa No. 0072-14-CN. Sentencia No. 004-14-SCN-CC”. <https://portal.corteconstitucional.gob.ec/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=004-14-SCN-CC>

- Corte Constitucional del Ecuador. 2014. “Causa No. 0731-10-EP. Sentencia No. 113-14-SEP-CC”. http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Gaceta_Constitucional/008_Gaceta_Constitucional_no_008_01-09-2014-Sentencia_La_Cocha__Es.pdf
- Ley de Reforma Agraria. 1973. “Decreto 1172 publicado en el Registro Oficial n°. 410, 15 de octubre de 1973”.
- Libro de actas de la Comunidad La Cocha. 2010. “Acta 24: Solución de conflictos por muerte suscitado en la parroquia Zumbahua y juzgado en la comuna La Cocha”.

Se terminó de imprimir
en febrero de 2021
en Editorial Abya-Yala
Quito-Ecuador