

ANÁLISIS

Nueva
constitución



Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales

laTendencia
—revista de análisis político—

2008 Primera edición ILDIS
Impreso en el Ecuador

Coordinación: ILDIS - Revista La Tendencia

Comité Editorial: Francisco Muñoz
Juan José Paz y Miño
María Arboleda
Agustín Grijalva
Franklin Ramírez

Edición: Raúl Borja

Diseño: Verónica Ávila
Activa Diseño Editorial

Diseño portada: Antonio Mena

Impresión: Gráficas Araujo

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones vertidas en este texto no necesariamente coinciden con las de las instituciones que lo auspician. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se mencione la fuente.

ISBN:
Quito-Ecuador

8 PRESENTACIÓN
Michael Langer

12 INTRODUCCIÓN
Francisco Muñoz Jaramillo

la **historia** y la **coyuntura**

26 EL PROCESO CONSTITUYENTE DESDE
UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA
Juan J. Paz y Miño y Diego Pazmiño

46 PROCESO CONSTITUYENTE Y TRÁNSITO
HEGEMÓNICO
Franklin Ramírez Gallegos

la **carta** de **derechos** y **garantías**

68 LOS DERECHOS EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Julio César Trujillo y Ramiro Ávila

86 IGUALDAD Y DIVERSIDAD EN LA
FORMULACIÓN DE LOS DERECHOS
Silvia Vega Ugalde

102 LA PLURINACIONALIDAD EN
LA NUEVA CONSTITUCIÓN
Floresmilo Simbaña

118 LA CORTE CONSTITUCIONAL Y EL
FORTALECIMIENTO DE LAS GARANTÍAS
Agustín Grijalva

el **modelo** de **desarrollo**

136 EL BUEN VIVIR: OBJETIVO
Y CAMINO PARA OTRO MODELO
Magdalena León T.

152 LO SOCIAL EN LA NUEVA
CONSTITUCIÓN
Carlos Castro Riera

el **régimen político**

168 EL RÉGIMEN POLÍTICO EN EL PROYECTO
DE CONSTITUCIÓN
Luis Verdesoto

196 AVANCES EN EL RÉGIMEN POLÍTICO EN
LA CONSTITUCIÓN DE MONTECRISTI
Alfredo Ruiz Guzmán

descentralización y **autonomía**

214 LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL
Santiago Ortiz C.

226 DESCENTRALIZACIÓN, AUTONOMÍA Y
REGIONALIZACIÓN
Rafael Guerrero

soberanía, defensa e **integración**

244 LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA
EN UNA NUEVA PERSPECTIVA
Pablo Celi

264 LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN
Grace Jaramillo



LA PLURINACIONALIDAD EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Por Floresmilo Simbaña
Sociólogo, jefe del Departamento
de Territorios de la ECUARUNARI, filial de
la CONAIE.

EL RECONOCIMIENTO DE LA PLURINACIONALIDAD COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DEL ESTADO ECUATORIANO ES UNO DE LOS AVANCES CAPITALES EN EL PROYECTO DE NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, PERO ESTE LOGRO HA RECORRIDO UN CAMINO BASTANTE CONFLICTIVO A LO LARGO DEL FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE.

De los bloques de asambleístas solo el Movimiento Pachakutik propuso el proyecto de reconocimiento del Ecuador como un Estado Plurinacional. A partir de abril de 2008 el gobierno de Rafael Correa empezó a aceptar la propuesta, aunque contraponiéndole a la tesis de la interculturalidad. Este tema no dejó de ser conflictivo hasta el último día de funcionamiento de la Asamblea Constituyente, a propósito del reconocimiento del Kichwa como segunda lengua oficial nacional.

LA PLURINACIONALIDAD EN LA COYUNTURA POLÍTICA

Los partidos y movimientos progresistas y de izquierda que lograron conseguir bancadas en la Asamblea Constituyente enarbolaron desde su convocatoria y campaña electoral, dos propuestas programáticas aglutinantes: la oposición al neoliberalismo y la plurinacionalidad, si bien la segunda contiene a la primera, la primera no a la segunda. De esos bloques políticos, solo el Movimiento Pachakutik juntaba antineoliberalismo y plurinacionalidad, mientras que el Movimiento Popular Democrático (MPD) enarbolaba el reconocimiento de ciertos derechos culturales, pero no llegaba a la plurinacionalidad. El Movimiento Acuerdo País y el gobierno de Rafael Correa no

contemplaban esa tesis en su proyecto. Los discursos tanto en el ámbito de la organización como la generalidad de sus candidatos –con la excepción de Mónica Chuji (Sucumbíos) y Vicente Mazaquiza (Tungurahua), indígenas que adscriben a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE)– no hacían mayores referencias a dicho postulado.

Una vez iniciado el trabajo de la Asamblea Constituyente, el tema de la plurinacionalidad fue tomando poco a poco peso en el debate, sobre todo en las mesas de trabajo, donde muchos asambleístas fueron enriqueciendo el debate, pero Alianza País y el gobierno de Rafael Correa no adoptaban una posición oficial al respecto, incluso en algunos casos se manifestaba una oposición expresa a la tesis.

Una vez en marcha el trabajo de la Asamblea de Montecristi hubo algunos hechos políticos importantes que permitieron que el proyecto de plurinacionalidad fuera adquiriendo fuerza. Lo más destacado fue la argumentación y defensa que hizo la CONAIE, sobre todo desde su regional ECUARUNARI, en cada una de las mesas constituyentes. Cabe recordar que el 22 de octubre de 2007, la CONAIE presentó su proyecto de Constitución a los bloques de la tendencia progresista, con una movilización de diez mil personas. Igualmente, la movilización que la CONAIE efectuó a la Casa de Gobierno el 11 de marzo de 2008, conjuntamente con otras organizaciones sociales, con la participación treinta mil personas, marcha denominada “Defensa de la Plurinacionalidad, la Soberanía y los Recursos Naturales”. Por último, la presencia en el seno de la Asamblea Constituyente del sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, que fue invitado a exponer su trabajo teórico sobre el tema. Todo esto en su conjunto, levantó adscripciones más activas entre los asambleístas de Acuerdo País y elevó el nivel del debate en la opinión pública.

Como consecuencia de la movilización del 11 de marzo, el gobierno de Rafael Correa nombró una comisión conformada por tres ministros y asesores para iniciar un diálogo con la CONAIE alrededor de la propuesta de la plurinacionalidad. El diálogo llegó a tres sesiones: dos con la comisión y una, la última, con el presidente Rafael Correa. Se debatieron los alcances conceptuales de la propuesta, sobretodo en lo referente a los territorios, el autogobierno y el manejo de los recursos naturales. En este corto proceso de diálogo se pusieron de manifiesto las diferencias políticas e ideológicas entre el

movimiento indígena y el gobierno de Rafael Correa, respecto de temas fundamentales, particularmente en lo referente al tipo de Estado post-neoliberal, al modelo de desarrollo y el manejo de los recursos naturales.

Paralelamente al desarrollo del proceso de diálogo, el presidente Rafael Correa atacó de manera reiterada y pública a la CONAIE y su propuesta, calificándola de extremista, infantilista de izquierdista e indigenista. El punto más alto del enfrentamiento llegó cuando se debatía el derecho al consentimiento previo versus la consulta previa en relación con la explotación de los recursos naturales y minerales. Esto dio lugar, de una parte, a la descalificación gubernamental de la plurinacionalidad como que fuera una propuesta de una minoría social, electoralmente perdedora, y que solo representaba el 2%; y, por otra parte, a la declaratoria de oposición a la política neoliberal del gobierno por parte de la CONAIE.

A partir del fracaso de las mesas de diálogo con el gobierno de Rafael Correa el movimiento representado por la CONAIE decidió enfatizar en su accionar político en la Asamblea Constituyente, con el objetivo de fortalecer la aceptación de la plurinacionalidad y las políticas referidas a los recursos naturales, para lo cual efectuó contactos con varios sectores sociales y políticos.

Pero la realidad histórica y las dinámicas de los procesos socio-políticos pudieron más que las disputas coyunturales. El gobierno de Rafael Correa y su bloque de Acuerdo País en la Asamblea Constituyente terminaron aceptando el proyecto de plurinacionalidad y emitiendo el “Decreto Minero”, con la aclaración del presidente Rafael Correa, de que “la propuesta de plurinacionalidad que tiene el gobierno es la más sensata y realista”, e insistiendo en que “la otra” solo representa a un 2%.

Con la aceptación gubernamental de la plurinacionalidad, la disputa política se centró en el debate de los contenidos. Los tres temas centrales de discrepancia y disputa fueron: el reconocimiento de los territorios comunitarios o indígenas, el autogobierno y los gobiernos comunitarios, y el manejo y control de los recursos naturales, lo que será desarrollado más adelante.

A escala social, el debate y la aceptación de la plurinacionalidad tuvo dinámicas variadas. En los documentos de propuestas presentados a la Asamblea



Constituyente, varias organizaciones hacían constar, además de sus propuestas específicas, el reconocimiento de la plurinacionalidad. Tal fue el caso de varias organizaciones de mujeres, jóvenes y movimientos urbanos, como los rockeros por ejemplo; también lo hicieron las federaciones que agrupan a las comunas de montubios, las organizaciones de afroecuatorianos y las organizaciones de campesinos.

Por otro lado, algunos sectores se opusieron a la propuesta. Dos de las oposiciones más destacadas fueron las presentadas por la FENOCIN y la FEINE, organizaciones que se opusieron a la plurinacionalidad bajo tres argumentos: que los indígenas no son nacionalidades sino pueblos, y que como tal ya eran reconocidos en la Constitución de 1998.¹ Además se sostuvo que la plurinacionalidad ocasionaría la división (“balcanización”) del Ecuador. Lo que corresponde, según esas organizaciones, no es la plurinacionalidad sino la interculturalidad. En el caso de la FENOCIN, su máximo dirigente, Pedro de la Cruz, asambleísta de Acuerdo País, defendía la interculturalidad en oposición a la plurinacionalidad. Luego de que el gobierno de Rafael Correa y el partido oficial aceptaron formalmente la tesis de plurinacional, Pedro de la Cruz continuó su ataque a la plurinacionalidad.

Finalmente, la Asamblea Constituyente terminó reconociendo el carácter “intercultural y plurinacional del Estado”. Para analizar la dimensión de lo aprobado en el proyecto de nueva Constitución, es necesario comparar su texto con la propuesta entregada por la CONAIE.²

LA PROPUESTA DE LA CONAIE

Originalmente, la propuesta de plurinacionalidad de la CONAIE fue lanzada como proyecto político en el Ecuador a mediados de los años 80's. Desde entonces, la mayoría de los movimientos indígenas de América la han acogido y desarrollado de acuerdo a sus realidades y condiciones particulares. En junio de 2004 en la II Cumbre Continental de los Pueblos Indígenas de

¹ El Art. 1 de la Constitución de 1998 dice: El Ecuador es un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico.

² El Art. 1 del proyecto de Constitución de Montecristi dice: El Ecuador es un Estado constitucional, social y democrático de derechos y justicia, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico.

América, realizada en Quito, la plurinacionalidad fue adoptada como proyecto continental.

La propuesta de la CONAIE presentada en la Asamblea Constituyente está contenida en cuatro textos: “Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional” (octubre de 2007), “Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador” (2007), “Proyecto Político de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador” (diciembre de 2007), y “Propuesta Agraria de la CONAIE (2007). Además de esos textos, la CONAIE hizo conocer varios documentos que se publicaban al calor del debate constituyente. Los textos referidos aseveran que la propuesta de la CONAIE “refleja el pensamiento comunitario de los pueblos y nacionalidades indígenas, sistematizada en innumerables talleres y debates con las comunidades... y la experiencia de lucha”.³

Cabe señalar que la percepción generalizada es considerar al proyecto como un tema exclusivamente indígena, por lo tanto, los sectores no indígenas no estarían directamente involucrados en este asunto. Por el contrario, la CONAIE señaló que “El presente documento es el resultado de un proceso de participación de las organizaciones de base de la CONAIE en la Costa, Sierra y Amazonía”⁴ La CONAIE asegura además que “Como punto de partida, se recogieron las propuestas y reivindicaciones propias de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, para abordar en un segundo momento aquellos temas que podrían parecer “más lejanos” para la organización, en un diálogo amplio con otros sectores”⁵, ratificando así que la propuesta fue debatida con otros sectores sociales organizados.

En el Proyecto Político de la CONAIE encontramos una definición de plurinacionalidad, en el capítulo denominado “Principios políticos e ideológicos”. Allí se dice que “La plurinacionalidad es un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural, que propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas, en base al reconocimiento jurídico-político

³ CONAIE. Nuestra Constitución por un Estado Plurinacional. 2007. Pág. 20.

⁴ CONAIE. Principios y Lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. 2007. Pág. 2.

⁵ *Ibíd.* P. 2



y cultural de todas las Nacionalidades y Pueblos Indígenas que conforman el Ecuador”.⁶

En ese concepto podemos ver que no solo se involucra el reconocimiento cultural de los indígenas como nacionalidades y pueblos. Ese reconocimiento está dimensionado como la base, pero no es el todo, pues la plurinacionalidad involucra también un tipo determinado de organización política, económica y sociocultural, y una forma de gobierno del Estado, por lo que la plurinacionalidad no contiene únicamente la dimensión cultural, este es su elemento original, es la realidad histórica que otorga niveles de cohesión social. El otro elemento fundamental es la dimensión política, con lo que los indígenas logran tener una perspectiva global interna, con la sociedad no indígena y con el Estado. De esto da cuenta la misma CONAIE, al asegurar que su proyecto “promueve la equidad social y política, la justicia económica y la interculturalidad de toda la sociedad”.⁷

Lo plurinacional hace referencia, según el boliviano Luis Tapia, a una matriz comunitaria de la organización de los indígenas en pueblos y nacionalidades, pero que “no contiene en su seno la forma estatal”, porque “La política no se ha concentrado y no ha generado en el seno de estas comunidades una separación de instituciones y de personas que se convierten en políticos”. La dinámica de este tipo de organización es la acción colectiva y directa, por lo que potencialmente permite la participación de todos sus miembros, además es una forma distinta a la liberal de plantear la relación Estado-sociedad.

Dentro de la Asamblea Constituyente se presentaron reparos contra la plurinacionalidad, alrededor de temas que se creían superados en el debate que se dio a lo largo de la década de los 90s. Incluso intelectuales que trabajaron y publicaron documentos fundamentando la plurinacionalidad, ahora denostaban de él: “la plurinacionalidad solo reconoce la diversidad, pero no enfatiza la unidad en la diversidad, induce al estado a tratar a los pueblos indígenas como minorías nacionales...”⁸.

⁶ CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pag. 17.

⁷ CONAIE. Principios y Lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador. 2007. Pag. 10.

⁸ Galo Ramón Valarezo. ¿Plurinacionalidad o Interculturalidad en la Constitución? Marzo, 2008

¿Porqué esta confusión y manipulación de los conceptos? El portugués Boaventura de Sousa, que estuvo en el Ecuador como conferencista invitado por la Asamblea Constituyente da cuatro razones: (1) La teoría política fue desarrollada en el norte global..., inventaron todo un marco teórico que se consideró universal y que se aplicó a todas las sociedades. (2) La teoría política ha desarrollado teorías de la transformación social tal como ésta fue desarrollada en el norte, quedándose muy distante de las prácticas transformadoras que vienen del sur. (3) Toda la teoría política es monocultural, tiene como marco histórico la cultura eurocéntrica, y (4) La teoría política no se ha dado cuenta de un fenómeno que hoy es más central: el fenómeno del colonialismo.⁹

La base metodológica y teórica sobre la cual se levanta esta propuesta reconoce que las contradicciones que coexisten y se combinan en el capitalismo son las que se dan entre el capital y el trabajo, las culturales, además de las ecológicas, de género, generacionales, entre otras. La CONAIE ha trabajado los fundamentos de la plurinacionalidad sobre la base de un análisis de la realidad del país, el Estado y de los propios pueblos indígenas a partir de los conflictos culturales y de clases. Así señalan las memorias del sus I y II Congresos, entre 1986 y 1998. Es por eso que, en su Proyecto Político, en el capítulo de Declaratoria Política apunta: “Que en el Ecuador el llamado *problema del indígena*, no es únicamente un problema pedagógico o administrativo como señalan los sectores dominantes, si no que es fundamentalmente un problema económico, político y cultural estructural, y por lo mismo, es un problema nacional, y por lo tanto para solucionarlo se requiere el concurso de toda la sociedad”.

Es por eso que en el centro de la propuesta se encuentra la democracia: “Esta nueva forma de organización estatal exige un nuevo tipo de democracia, cuyo sustento sea el auto reconocimiento sociocultural mutuo y el consenso como forma de acción y organización jurídica y política. Esta nueva democracia permitirá fortalecer al Estado ecuatoriano asentado en la unidad de la diversidad”¹⁰; por lo que “Construir la Plurinacionalidad no implica la simple declaratoria formal en la Constitución Política, sino la reorganización y reconstrucción estructural del actual Estado, la instauración de un nuevo tipo de democracia y el establecimiento de una sociedad intercultural,

⁹ Boaventura de Sousa. La reivindicación del Estado y el Estado Plurinacional. Abril, 2007

¹⁰ CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pág. 18.



como garantía del ejercicio pleno de los derechos fundamentales individuales y colectivos”.¹¹ Quizá los conceptos más conflictivos, no obstante, los que ayudan a un mejor entendimiento de la propuesta son los que hacen referencia a “los pueblos”, “las nacionalidades” y “la ciudadanía”.

¿Cómo son manejadas estas definiciones en el debate? La doctrina jurídica define a los pueblos como una colectividad constituida y diferenciada en relación de usos y costumbres con otros grupos humanos. “Políticamente el concepto de *pueblo* tiene importancia en tanto hace referencia al conjunto de todas las personas que integran un país o colectividad, porque ese concepto se encuentra vinculado con el jurídico de la soberanía popular”; es decir, los pueblos como la fuente y el titular de esa soberanía.

La CONAIE, parte de esta definición general de la doctrina jurídica para elaborar un concepto propio de lo que se debe entender como *pueblos indígenas*. Así dice en su Proyecto Político, “Pueblo es un grupo humano con el mismo origen histórico, y que comparten elementos identitarios, culturales y lingüísticos, regidos por una misma estructura organizativa jurídica, económica y política, y que pertenecen a una instancia superior como es la nacionalidad”.¹²

Para ampliar dicho concepto enumera los factores de cohesión como la colectividad. Así: “Ocupan un territorio definido, hablan una lengua común, comparten una cultura, una historia y aspiraciones comunes; factores que lo diferencian de otros pueblos y que han hecho posible que desarrollen instituciones sociales particulares y formas de organización autónomas o relativamente autónomas”.

El otro concepto a definir es el de nacionalidad. La Enciclopedia Jurídica OMEBA pone las siguientes definiciones: “Puede considerarse a la nacionalidad como a un vínculo específico que une a una persona determinada con un Estado particular, fija su pertenencia a dicho Estado, le da derecho a reclamar la protección del mismo y la somete a las obligaciones impuestas por sus leyes”. Otro concepto afirma que “la nacionalidad es el vínculo jurídico en virtud del cual una persona es miembro de la comunidad política que un Estado constituye,

según el Derecho interno y el Derecho internacional”. Del contexto de ambas resulta que la nacionalidad es un vínculo establecido por el Derecho interno, por lo que a cada Estado le corresponde legislar sobre la adquisición, pérdida y recuperación de la misma. Las disposiciones del Derecho interno dictadas con relación a la nacionalidad son reconocidas y respetadas por los demás Estados, en tanto no afecten los tratados especiales o el uso internacional”.

De lo citado se desprende que la nacionalidad es un acto jurídico, de carácter político, que implica el reconocimiento de una persona o colectividad humana como parte de un Estado, quien a su vez los reconoce como sus ciudadanos.

En el marco de la plurinacionalidad, la CONAIE define la nacionalidad indígena como “el carácter de la nación que representa al conjunto de uno o varios pueblos, ligados, unidos por un igual origen histórico, comparten los mismos rasgos culturales, un territorio, un idioma propio, una estructura socio-política; las Nacionalidades y Pueblos Indígenas estamos regidos por nuestras propias leyes, costumbres y creencias, lenguas propias y formas de organización social, económica y política en nuestros territorios”. Afirma además que “Nuestra definición y existencia como nacionalidades son anteriores a la constitución del Estado Ecuatoriano. Nuestras identidades y características culturales propias y particulares, que nos diferencia del resto de la sociedad. De estas características, la identidad idiomática juega un rol muy importante”.

Por lo tanto, la plurinacionalidad, en lo referente a la ciudadanía, busca el reconocimiento jurídico por parte del Estado a las nacionalidades y pueblos indígenas en tanto entidades colectivas, jurídica-políticas e históricamente constituidas, y como sujetos colectivos de derechos. Sobre esa base, la CONAIE demanda el reconocimiento de las siguientes nacionalidades: Kichwa, Shuar, Achuar, Huaorani, Cofán, Siona-Secoya, Shiwiar, Andoa, Zápara, Tsachila, Chachi, Awa y Epera.

¿Qué implica el reconocimiento de la ciudadanía a las nacionalidades y pueblos indígenas en tanto sujetos colectivos de derecho? Ciudadano es el habitante de un Estado, quien lo considera sujeto de derechos políticos y que interviene ejercitándolos en y ante el gobierno del país. El uso equívoco de las palabras ciudadanía y ciudadano en algunos textos constitucionales ha dado

¹¹ *Ibíd.* Pág. 18

¹² CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador. 2007. Pág. 85



lugar a ciertas confusiones que estiman que son términos idénticos, incluso a utilizarlos como sinónimo con el concepto de nacionalidad.

La nacionalidad involucra a la sociedad civil y la ciudadanía a la sociedad política. Lo nacional se opone a lo extranjero; lo ciudadano puede también oponerse, pero no necesariamente. Hay aquí una permanente contradicción. La ciudadanía implica la idea de Estado por lo general soberano (concepto netamente político); la nacionalidad la existencia de una sociedad civil con los caracteres configurativos de la nación. La ciudadanía hace referencia al Estado; la nacionalidad hace relación a los derechos y obligaciones. “La ciudadanía tiene el enorme valor de servir de sustentáculo condicionante para el goce y ejercicio de los derechos políticos; los tiene como en potencia, pero no en acto. Los vínculos entre nacionalidad y ciudadanía son diferentes, no se excluyen, pero tampoco se implican”. La ciudadanía establece una *relación política* entre el ciudadano y el Estado y engendra el nacimiento de los derechos y deberes políticos.

La confusión que se está superando aceleradamente es creer que hay una sola forma de pertenencia al Estado: la individual, y por tanto la relación Estado-Individuo genera un solo tipo de derechos: los individuales. La plurinacionalidad implica la pertenencia a un Estado no solo como individuos, sino también como colectividades: pueblos y nacionalidades indígenas, en consecuencia, la ciudadanía también implica derechos y obligaciones individuales y colectivas.

LA PROPUESTA DE PLURINACIONALIDAD MAL ENTENDIDA

En el proceso constituyente muchos conceptos no fueron suficientemente debatidos y profundizados, por lo que la propuesta de plurinacionalidad recibió ataques que aquí resumiremos en cuatro de sus principales argumentaciones:

I LA PLURINACIONALIDAD ES UNA AMENAZA DE BALKANIZACIÓN DEL PAÍS. Este criterio fue utilizado por todos sectores de derecha, pero también

por algunos de izquierda. Parte del principio que solo existe una manera democrática de pertenencia al Estado, que es la ciudadanía, como único mecanismo moderno de concepción de derechos y convivencia sociopolítica. Esta perspectiva no da cuenta de los cuestionamientos y evolución histórica que ha tenido el principio bajo el cual se construyeron los estados europeos a lo largo del siglo XIX, esto es, un Estado, una nación, una cultura. En la actualidad varios países han ido modificando sus estructuras uninacionales desde una perspectiva plurinacional: Bélgica, Rusia, Suiza, Canadá, por citar algunos ejemplos, han ido reconociendo estatutos con ese carácter.

Volviendo a los documentos de la CONAIE, ya hemos visto que para sus proponentes la plurinacionalidad es “un sistema de gobierno y un modelo de organización política, económica y sociocultural”. Como sistema político la base es la autodeterminación, que “constituye el Derecho que tienen las Nacionalidades y Pueblos indígenas a la libre determinación y gobierno comunitario propio; esto es, ejercer libremente su propio sistema político y el modelo de desarrollo económico, social, cultural y científico–tecnológico, en un territorio plenamente definido dentro del nuevo Estado Plurinacional unitario”.¹³ Y se enfatiza que “no significa formar un Estado dentro de otro Estado, sino construir un Estado fuerte en base al fortalecimiento de la sociedad y sus culturas, como expresión de su soberanía”. Esta concepción se ratifica en el Art. 1 del proyecto de Constitución presentado por la CONAIE a la Asamblea Constituyente en Montecristi: “El Ecuador se constituye en un Estado Plurinacional, soberano, comunitario, social y democrático de derecho, independiente, laico, solidario, con equidad de género y unitario”.

Este concepto va ligado en todos los documentos oficiales de la CONAIE a otros que hacen referencia a un nuevo tipo de Estado, pluralmente democrático y unitario. En ninguna parte de sus textos encontramos el desconocimiento al Ecuador como Estado unitario. Lo que reiteradamente se critica son sus bases y estructuras discriminadoras, antidemocráticas, injustas; de igual forma, se pone en tela de juicio el fundamento histórico oficialmente impuesto.

Los detractores de la CONAIE gustan poner como ejemplo de lo catastrófico que resultaría tal reconocimiento, lo ocurrido con la ex Yugoslavia.

¹³ CONAIE. Proyecto Político de las Nacionalidades del Ecuador. 2007. Pág. 20

Para ellos, la razón de la disolución de ese país centroeuropeo y la guerra que sufrió fue consecuencia del reconocimiento constitucional de su carácter plurinacional, olvidándose u ocultando la crisis económica que padeció, las presiones e intervenciones de potencias extranjeras, concretamente de la Unión Europea y los Estados Unidos.

En este tema, uno de los ataques más violentos provino de otra organización indígena, la FENOCIN, que sostenía que “esta declaración sólo aumentará las confusiones y generará rechazo de la mayoría del Ecuador... La creciente resistencia de la opinión pública a la plurinacionalidad se debe fundamentalmente a la idea generalizada de que atenta contra la unidad nacional y tal adopción se ve como una amenaza a la integralidad del país”.¹⁴

Estos ataques fueron superándose conforme los avances del debate al interior de la Asamblea y fuera de ella.

2 ES UNA PROPUESTA INDIGENISTA Y EXCLUYENTE. Como ya hemos visto, la propuesta de plurinacionalidad descansa sobre la base de combinar la realidad política, económica y cultural del conjunto de la sociedad y del Estado, por lo que el proyecto de la CONAIE “propugna la justicia, las libertades individuales y colectivas, el respeto, la reciprocidad, la solidaridad, el desarrollo equitativo del conjunto de la sociedad ecuatoriana y de todas sus regiones y culturas”.

En el proyecto de Constitución presentado por la CONAIE se aborda la totalidad del Estado y de su relación con la sociedad, es decir, trabaja sobre el conjunto de la realidad del país y de la organización del Estado.

3 FALTA DE ARGUMENTO TEÓRICO JURÍDICO PARA SU RECONOCIMIENTO. Según los defensores de la plurinacionalidad, “la innegable existencia de varias nacionalidades y pueblos indígenas, concebidas como entidades socioculturales, plenamente constituidas socioeconómica y políticamente... es el sustento y fundamento”.

Aquí la autodeterminación de los pueblos es su principal elemento. Este sustento está reconocido por el Derecho internacional, tanto el Convenio

169 de la OIT (1998) como la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU (2007), estipulan “que los indígenas son sujetos colectivos de derechos, llámense pueblos o naciones”. Este reconocimiento es de suma importancia, porque a partir de él se desprende el reconocimiento del derecho al autogobierno dentro de países independientes. No da pie por ningún lado a que se formen estados independientes. La CONAIE propone más bien la conformación de “Gobiernos Comunitarios” como formas de ejercicio directo de la democracia, no solo de los indígenas, sino del conjunto de la sociedad.

4 LOS INDÍGENAS RECLAMAN LA PROPIEDAD EXCLUSIVA DE LOS RECURSOS NATURALES. La CONAIE en ninguna parte de sus propuestas plantea tal demanda, pide eso si como forma de desmontar el neoliberalismo, consagrar estos recursos como bienes estratégicos de uso y beneficio social. Exige que antes de explotar esos recursos, el Estado consulte a la autoridad indígena o gobierno comunitario. Este argumento es conocido como “soberanía compartida”.

Estas argumentaciones y otros ataques no resistieron los análisis y debates, y fueron perdiendo peso en la Asamblea Constituyente, pero políticamente sirvió para reducir la fortaleza de la propuesta de plurinacionalidad y se quitara sus elementos más insurgentes.

LA PLURINACIONALIDAD EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN

El reconocimiento del Ecuador como Estado Plurinacional en el proyecto de Constitución es el logro más grande conseguido por la CONAIE. Más allá de los límites que se puso a lo largo del texto, este hecho abre una puerta para transformaciones a mediano y largo plazo. El proyecto de Constitución dice en su Art. 1 “El Ecuador es un Estado constitucional de derecho y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, **intercultural, plurinacional** y laico”. Cabe anotar que para los proponentes, la interculturalidad es parte sustancial de la plurinacionalidad, pero, por razones políticas, en la Asamblea se puso a la interculturalidad como opuesto a la plurinacionalidad, y finalmente se terminó incorporando ambos conceptos.

¹⁴ FENOCIN. Interculturalidad Fuerza de la Patria. 2008. Pág. 11



A partir de este reconocimiento, la Asamblea fue desarrollando lo plurinacional en varios ámbitos de la estructura del Estado. En la parte de los sujetos de derecho que el Estado reconoce constan: Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos (Art. 10). De esta manera se hace una combinación entre el sujeto individual y colectivo; entre derechos individuales y colectivos, lo que se refleja en el reconocimiento de una especie de doble nacionalidad interna: “La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las persona con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional” (Art. 6).

En el ámbito económico, el proyecto de Constitución desarrolla las capacidades de la organización y propiedad comunitaria. El proyecto (Art. 321) en relación con los tipos de propiedad señala que las formas de propiedad son: pública, privada, **comunitaria**, estatal, asociativa, cooperativa, mixta. Hasta aquí no hay ningún avance en relación con la Constitución de 1998, que pese a que reconocía la propiedad comunitaria, no le otorgaba mayores posibilidades de impulso.¹⁵

En el capítulo de los sectores estratégicos del Estado, el Art. 318 determina que “La gestión del agua **será exclusivamente pública o comunitaria**. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego **serán prestado únicamente por personas jurídicas estatales o comunitarias**”. Esto abre posibilidades de desarrollo de las formas comunitarias que son la base socio organizativa, cultural y económica de los pueblos indígenas y de los campesinos. La potencialidad de este reconocimiento está en que lo comunitario también pueda ser construido con sectores no indígenas y urbanos, lo que representa un salto cualitativo respecto de la actual Constitución.

En lo político, según la propuesta de la CONAIE, dos de los pilares fundamentales de la plurinacionalidad son los derechos territoriales y el autogobierno o gobiernos comunitarios. Sobre este punto, el proyecto de Constitución de Montecristi mantiene la actual división territorial interna, esto es, las provincias, cantones y parroquias. Hace si dos renovaciones: las regiones y

las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (Art. 242), estas últimas tendrán categoría de régimen especial.

El Art. 257 del proyecto de Constitución de Montecristi señala que en las circunscripciones territoriales indígenas o afro ecuatorianas se constituirán “gobiernos territoriales autónomos” y que se registrarán por los principios de “interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”. La forma de constituir éstos territorios será mediante consulta popular y con el voto favorable de las dos terceras partes de los votos validos.

El argumento que admite que las circunscripciones territoriales indígenas no alterarán los actuales límites internos (Art. 257) pone barreras a la construcción histórica de los territorios indígenas o comunitarios, ya que su objetivo era recuperar la unidad de los pueblos y nacionalidades que actualmente se hallan divididos en medio de parroquias, cantones y provincias. Hay una contradicción entre los principios prescritos para los gobiernos autónomos y los territorios indígenas, pues para los primeros se fija que se registrarán por la “solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorialidad, integración y participación ciudadana”; en cambio, para los segundos tendrán la interculturalidad y la plurinacionalidad como principios de funcionamiento. En un Estado Plurinacional se supone que estos son principios nacionales, para todos los ecuatorianos, no solo para los indígena o afroecuatorianos, pues así se supondría que las víctimas de la discriminación serían las responsables del monoculturalismo hegemónico.

La propuesta de Gobiernos Comunitarios es un principio de democracia directa, aplicable no solamente a los pueblos indígenas, sino como un criterio general, lo que la Asamblea no aceptó, y lo redujo a las circunscripciones indígenas, aplicable únicamente para este sector.

Concluyendo, si bien el proyecto de nueva Constitución Política tiene varias contradicciones y límites, en el proceso actual significa –como asegura Alejandro Moreano– “una puerta entornada”, su definitiva apertura o clausura dependerá de lo que hagan los actores sociales y políticos.

¹⁵ El Art. 245 de la Constitución de 1998 dice: ...Las empresas económicas, en cuanto a sus formas de propiedad y gestión, podrán ser privadas, públicas, mixtas y comunitarias o de autogestión. El Estado las reconocerá, garantizará u regulará.