



**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES (2011-2018)**

**Resolución de la Coneau (Resolución 230/11 y categorizado “B”)**

Tesis para Obtener el grado de  
Doctor en Ciencias Sociales

**TITULO**

**La relación Estado/movimiento indígena en Ecuador  
Participación política y electoral y administración de justicia en tiempos de  
plurinacionalidad e interculturalidad**

Alumno: Fernando García Serrano

Directora: Claudia Briones

**Abril 2018**



## FORMULARIO "E" TESIS DE POSGRADO

***Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.***

*Niveles de acceso al documento autorizados por el autor*

**El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:**

**x a) Liberar el contenido de la tesis para acceso público.**

**b) Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS.**

**c) Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.**

a. Título completo del trabajo de Tesis: La relación Estado/movimiento indígena en Ecuador. Participación política y electoral y administración de justicia en tiempos de plurinacionalidad e interculturalidad.

b. Presentado por:

García Serrano, Fernando

c. E-mail del autor:

[fgarcia@flacso.edu.ec](mailto:fgarcia@flacso.edu.ec)

d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado):

Doctorado en Ciencias Sociales UNGS-IDES

e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos):

Universidad Nacional de General Sarmiento e Instituto de Desarrollo Económico y Social

f. Para recibir el título de (consignar completo):

- a) Grado académico que se obtiene: Doctor
- b) Nombre del grado académico: Ciencias Sociales

g. Fecha de la defensa:        /        /  
   día    mes    año

h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres):

Briones, Claudia

i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):

j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:

k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.):

336 páginas

3 mapas en los anexos

l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis:

La tesis analiza información proveniente de trabajo de campo sobre el movimiento indígena en el Ecuador. Se enfoca en cuatro provincias, tres de la Sierra y una de la Amazonia. El período temporal que cubre es del año 1990 al año 2015.

m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves):

Ecuador-movimiento indígena- participación electoral y política- justicia indígena

n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

Esta tesis analiza la relación entre el Estado ecuatoriano y el movimiento indígena en los últimos treinta años desde dos preguntas: ¿Cómo ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas al interior de un Estado que se define como plurinacional e intercultural? y ¿Cómo las autoridades indígenas y los operadores de la justicia ordinaria aplican sus respectivas justicias en un país que reconoce constitucionalmente al pluralismo jurídico?

Estas preguntas se inscriben en el marco de la discusión de la desigualdad basada tanto en las variables socioeconómicas como en las variables culturales como legitimadoras de esa situación, y en el debate de la tensión existente entre la permanencia de la nación cívica y la emergencia de la nación plurinacional e intercultural

o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

Esta tese analisa a relação entre o Estado equatoriano e o movimento indígena nos últimos trinta anos desde duas perguntas: ¿Como exercem o poder os governos locais dirigidos por indígenas e não indígenas ao interior de um Estado que se define como plurinacional e intercultural? e ¿Como as autoridades indígenas e os operadores da justiça ordinária aplicam suas respectivas justiças num país que reconhece constitucionalmente ao pluralismo jurídico?

Estas perguntas inscrevem-se no marco da discussão da desigualdade baseada tanto nas variáveis socioeconómicas como nas variáveis culturais como legitimadoras dessa situação, e no debate da tensão existente entre a permanência da nação cívica e a emergência da nação plurinacional e intercultural.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

This thesis analyzes the relationship between the Ecuadorian State and the indigenous movement in the last thirty years from two questions: How do local governments led by indigenous and non-indigenous people exercise power within a State that defines itself as plurinational and intercultural? and How do indigenous authorities and ordinary justice operators apply their respective justices in a country that constitutionally recognizes legal pluralism?

These questions are inscribed in the framework of the discussion of inequality based on both socioeconomic variables and cultural variables as legitimizing this situation, and in the debate of the tension between the permanence of the civic nation and the emergence of the multinational and intercultural nation

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

## **Agradecimientos**

A Claudia Briones, amiga, colega y directora de esta tesis. Le agradezco por su dedicación y tiempo destinado a una lectura crítica y aguda de este trabajo. Sus sugerencias y comentarios siempre atinados y oportunos me dieron ánimo para concluir con esta tarea. Los sentires y experiencias compartidos con los pueblos indígenas me identifican con su trabajo académico y con su compromiso de lucha.

A FLACSO Ecuador por el apoyo institucional ofrecido para realizar mi doctorado y escribir esta tesis. Sin el mismo no hubiera sido posible hacerlo.

A Elizabeth Jelin, Shevy, coordinadora del taller de tesis doctoral, aprecio mucho sus enseñanzas de maestra y acompañante en este proceso.

A los/las profesores/as del doctorado en ciencias sociales de la Universidad Nacional General Sarmiento y el 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 trabajos realizados durante las materias que me tocó cursar.

A los compañeros/as del doctorado por su amistad y solidaridad, sus contribuciones y comentarios siempre fueron bien recibidos. Agradezco especialmente la amistad de Vito DAmico y de Fernando Becerra.

A todos los hombres y 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 (incluido el asadito) me hicieron sentir como en mi casa.

A mis estimadas amigas y amigosargentinos, Morita, Silvina y Alberto, siempre fue muy grato encontrarnos y departir rica y sabrosa amistad.

A mi padre, que nos dejó cuando escribía esta tesis, a él va dedicado este trabajo. Su testimonio de vida y la pena de su pérdida, hoy convertido en recuerdo, me impulsaron para seguir adelante.

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

A mis preciosas nietas, Juliana, Micaela y Martina, 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.

Quito, abril de 2018

## RESUMEN

Esta tesis analiza la relación entre el Estado ecuatoriano y el movimiento indígena en los últimos treinta años desde dos preguntas: ¿Cómo ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas al interior de un Estado que se define como plurinacional e intercultural? y ¿Cómo las autoridades indígenas y los operadores de la justicia ordinaria aplican sus respectivas justicias en un país que reconoce constitucionalmente al pluralismo jurídico?

Estas preguntas se inscriben en el marco de la discusión de la desigualdad basada tanto en las variables socioeconómicas como en las variables culturales como legitimadoras de esa situación, y en el debate de la tensión existente entre la permanencia de la nación cívica y la emergencia de la nación plurinacional e intercultural.

La tesis inicia con los diferentes enfoques teóricos planteados para explicar la relación Estado/movimiento indígena. Los campos teóricos elegidos son el enfoque basado en el concepto de clase, el centrado en el factor étnico, la propuesta de los nuevos movimientos sociales, la perspectiva planteada por los estudios poscoloniales y subalternos y, por último, las elaboraciones que giran alrededor de las desigualdades sociales y económicas y las diferencias étnicas y culturales.

Luego describe la formación nacional de alteridad ecuatoriana. Para ello contextualiza la realidad económica, política y social que ha vivido el movimiento indígena ecuatoriano desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad. Profundiza en la acción de dos actores indígenas, la Confederación Nacional Indígena del Ecuador –CONAIE--, y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik –MUPP.

Examina acto seguido la construcción del concepto de nacionalidad indígena al interior de la discusión de las ciencias sociales y, por otro lado, describe la conformación de las principales organizaciones indígenas ecuatorianas a partir de la segunda mitad del siglo pasado. También hace una periodización de la lucha indígena de la CONAIE y el MUPP en cuatro grandes períodos: la lucha por la tierra y la reforma agraria en los sesenta y setenta; la emergencia y grandes movilizaciones en los ochenta y noventa; la elaboración de las constituciones de 1998 y 2008, junto con el ascenso al poder nacional y local en la primera década del nuevo siglo; y finalmente las nuevas confrontaciones con el Estado a partir de la segunda década de este siglo.

Los principales hallazgos de la tesis están relacionados con la participación electoral del MUPP desde su creación en el año 1995. Para ello describe de forma somera la estructura y funcionamiento del sistema electoral ecuatoriano desde el regreso a la democracia en 1979. A continuación, hace referencia a la creación histórica del MUPP y seguidamente ofrece una panorámica de los resultados electorales de este movimiento, en los diferentes niveles de representación que ha participado. Se dedica especial importancia a la participación de las mujeres indígenas en la política electoral. Profundiza también en los efectos que ha provocado la participación electoral a través del MUPP, en el movimiento social representado por la CONAIE. Pasa luego ocuparse de la formación de la identidad política del MUPP, a través de dos hechos ilustrativos, la afirmación de la frontera étnica que la diferencia del mundo mestizo y el uso de valores indígenas al interior del texto constitucional.

Otros hallazgos están relacionados con el estudio de la participación política del MUPP a partir de cuatro estudios de caso de gobiernos provinciales; tres ubicados en la Sierra central y uno en la Amazonia centro-sur. Se intenta dar luces sobre la manera en qué, desde los gobiernos locales, las autoridades indígenas y no indígenas elegidas a través de sufragio popular, ejercen el poder.

Para ello se analiza la propuesta política-ideológica del MUPP, igualmente su estrategia con respecto a la captación electoral de los gobiernos locales. Se profundiza en la experiencia de cuatro gobiernos locales: las prefecturas provinciales de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo en la Sierra y Morona Santiago en Amazonia. En cada caso, se privilegian cuatro temas estratégicos con fines comparativos: el comportamiento electoral; los estilos de gestión y participación política; la generación de políticas públicas interculturales y la relación de las autoridades provinciales con las organizaciones sociales indígenas.

En el tema de la administración de justicia, se parte de explicar el marco jurídico en el cual funciona la justicia ecuatoriana. Luego a manera de estudios de caso, examina dos procesos jurídicos ilustrativos, el de los pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonia y el de la comunidad de La Cocha, en la Sierra andina central. Ambos sirven para verificar la vigencia del pluralismo jurídico y de la denominada justicia intercultural en el país.

También se analiza la relación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, a través de los intentos fallidos de aprobar una ley secundaria de coordinación y cooperación entre los dos sistemas, así como la creación de jurisprudencia entre ambas justicias. Seguidamente se examina la participación de las mujeres indígenas en su propia justicia, con el fin de determinar cómo se ejerce su participación y si las autoridades indígenas dejan en la impunidad el tratamiento de denuncias sobre violencia contra la mujer.

## ABSTRACT

This thesis analyzes the relationship between the Ecuadorian State and the indigenous movement in the last thirty years. To analyze this relationship, it answers two questions: How do local governments led by indigenous and non-indigenous people exercise their power within a State that defines itself as plurinational and intercultural? and how do indigenous authorities and ordinary justice operators apply their respective justices in a country that constitutionally recognizes legal pluralism?

These questions are inscribed in the discussion of inequality based on both socioeconomic variables and cultural variables as legitimizing that situation and in the debate of the tension between the permanence of the civic nation and the emergence of the plurinational and intercultural nation.

The thesis starts with the different theoretical approaches proposed to explain the relationship State / indigenous movement. The chosen theoretical fields are the approach based on the concept of class, the focus on the ethnic factor, the proposal of the new social movements, the perspective posed by the postcolonial and subaltern studies and, finally, the discussions that revolve around the social and economic inequalities and ethnic and cultural differences.

Then it describes the national formation of Ecuadorian alterity. To that end, it contextualizes the economic, political and social facts that the Ecuadorian indigenous movement has experienced since the middle of the last century up to the present. It deepens in the action of two indigenous actors, the National Indigenous Confederation of Ecuador - CONAIE-, and the Movement of Plurinational Unity Pachakutik -MUPP.

The thesis analyses the construction of the concept of indigenous nationality within the discussion of the social sciences and, on the other hand, describes the conformation of the main Ecuadorian indigenous organizations from the second half of the last century. It also periodizes the indigenous struggle of the CONAIE and the MUPP in four major periods: the struggle for land and agrarian reform in the sixties and seventies; the emergency and large mobilizations in the eighties and nineties; the elaboration of the 1998 and 2008 constitutions, together with the rise to national and local power in the first decade of the new century; and finally the new confrontations with the State from the second decade of this century.

The main findings of the thesis are related to the electoral participation of the MUPP since its creation in 1995. For this, it describes in a brief way the structure and functioning of the Ecuadorian electoral system since the return to democracy in 1979. Then, it makes reference to the historical creation of the MUPP and then offers an overview of the electoral results of this movement, in the different levels of representation that it has participated. Special importance is given to the participation of indigenous women in electoral politics. It also explores the effects that electoral participation has caused through the MUPP, in the social movement represented by CONAIE and then deal with the formation of the political identity of the MUPP, through two illustrative facts, the affirmation of the ethnic frontier that differentiates it from the mestizo world and the use of indigenous values within the constitutional text.

Other findings are related to the study of the political participation of the MUPP from four case studies of provincial governments; three located in the central Sierra and one in the south-central Amazon. An attempt is made to shed light on how local governments, indigenous and non-indigenous authorities elected through popular suffrage, exercise power.

To this end, the political-ideological proposal of the MUPP is analyzed, as well as its strategy with respect to the electoral capture of local governments. It delves into the experience of four local governments: the provincial prefectures of the provinces of Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo in the Sierra and Morona Santiago in Amazonia. In each case, four strategic themes are privileged: electoral behavior; the styles of management and political participation; the generation of intercultural public policies and the relationship of the provincial authorities with the indigenous social organizations.

On the subject of the administration of justice, it explains the legal framework in which Ecuadorian justice operates. Then, in the form of case studies, it examines two illustrative legal processes, that of the indigenous peoples in isolation in the Amazon and that of the community of La Cocha, in the central Andean Sierra, both serve to verify the validity of legal pluralism and the so-called intercultural justice in the country.

It also analyzes the relationship between ordinary justice and indigenous justice, through failed attempts to pass a secondary law of coordination and cooperation between the two systems, as well as the creation of jurisprudence between both justices. Next, it examines the participation of indigenous women in their own justice, in order to determine how their participation is exercised and if the indigenous authorities leave with impunity the treatment of complaints about violence against women.

## Índice

<b>Introducción</b>	12
Planteamiento del problema	12
El enfoque metodológico	18
La estructura de la tesis	22
<b>Capítulo I: Campos teóricos para el estudio de los movimientos indígenas en América Latina<sup>27</sup></b>	
El enfoque de clase	27
El enfoque étnico	33
El enfoque de los nuevos movimientos sociales	40
El enfoque de los estudios poscoloniales y subalternos	47
El enfoque de los estudios sobre desigualdades sociales y económicas y las diferencias étnicas y culturales	54
<b>Capítulo II: El movimiento indígena ecuatoriano: contextualización y desenvolvimiento</b>	60
La construcción del concepto de nacionalidad indígena	60
Principales organizaciones indígenas	68
La lucha por la tierra y la reforma agraria o “la tierra para quien la trabaja”	74
La emergencia y las grandes movilizaciones o “la anti política”	76
Las nuevas constituciones y ascenso temporal al poder nacional y local o “los ojos más grandes que el estómago”	81
Las nuevas confrontaciones con el Estado o “del sueño a la pesadilla”	89
<b>Capítulo III: Participación electoral del movimiento indígena ecuatoriano</b>	101
El sistema electoral ecuatoriano	101
La creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, MUPP	106
Los resultados electorales nacionales y provinciales del MUPP	115

La dimensión de género y la participación electoral	123
Efectos de la participación electoral en el movimiento social	129
La formación de una identidad política propia	134
<b>Capítulo IV: Participación política del movimiento ecuatoriano</b>	139
La propuesta política-ideológica del MUPP	139
La relación entre los estados-nación y las reivindicaciones indígenas	142
La estrategia de captación de los gobiernos locales	150
Los estudios de caso	153
El comportamiento electoral	154
Los estilos de gestión y participación política	169
La generación de políticas públicas interculturales	181
La relación de los gobiernos locales con las organizaciones sociales	186
<b>Capítulo V: Justicia indígena: discurso y práctica</b>	203
El marco jurídico de la justicia ecuatoriana	203
Los estudios de caso	211
El caso de los pueblos indígenas en aislamiento	212
El caso de la comunidad de La Cocha	238
La relación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria	262
La participación de las mujeres indígenas en la justicia indígena	274
<b>Conclusiones</b>	280
La trayectoria de la participación electoral del MUPP	280
Los distintos caminos del ejercicio del poder político de los gobiernos locales afiliados al MUPP	288
Pluralismo jurídico unitario o igualitario?	294

<b>Referencias Bibliográficas</b>	300
<b>Anexos</b>	325
<b>No. 1: Mapas</b>	
<b>No. 2: Índice de tablas</b>	328
<b>No. 3: Siglas y acrónimos</b>	330

## **Introducción**

### **Planteamiento del problema**

El inicio de mi contacto con el mundo indígena ecuatoriano fue en el año 1972, como parte de mis primeras salidas de campo, a la región de mayor concentración de esta población en el país -la provincia de Chimborazo, en la Sierra central del Ecuador. Fue en esta zona donde realicé la investigación que dio lugar a mi tesis de pregrado en antropología, cuyo tema central fue sobre los efectos del proceso de reforma agraria en la economía campesina a fines de la década de los setenta.

Parte de este hecho porque me parece importante reseñar mi trayectoria como investigador en la temática indígena para poder entender la elección del tema de esta tesis de doctorado. Una de las líneas de investigación prioritarias con las que me inicié como investigador fue la de la economía campesina planteada desde el marxismo y la antropología política de la época, a la luz de las teorías de Chayanov (1974), Shanin (1971), Wolf (1982) y Mintz (1985). Por otro lado, Palerm (1980) y sus seguidores introdujeron en sus investigaciones desde México, la relación estrecha entre la antropología y la historia, la práctica investigativa basada en largas temporadas de trabajo de campo y la incorporación de la visión de los actores sociales, recuperando lo mejor de la tradición boasiana.

La discusión central, muy propia de los estudios marxistas y de la izquierda de la época, fue si los campesinos ecuatorianos adoptarían la vía farmer o la vía yunker en el proceso de transición de las relaciones precapitalistas de producción a otras netamente capitalistas. La primera vía sostenida por algunos autores más campesinistas planteaba que el mantenimiento de las estrategias culturales propias de los campesinos andinos (reciprocidad, parentesco y la vigencia de la comunidad) les iba a permitir mantenerse como tales y resistir así al avance del capital. Los autores que sostenían la vía yunker creían que las nuevas transformaciones erosionarían la forma de producción campesina y les convertiría en proletarios agrícolas, y en vendedores de su mano de obra, luego de despojados de sus tierras.

Otro de los debates en los que participé al final de los sesenta fue el énfasis mostrado hacia la importancia de la categoría clase social, ignorando el factor étnico, cuando se trataba de explicar el mundo agrario. Esta afirmación común, como lo menciona Martínez (2007), fue cuestionada por la producción antropológica de la época. Autores como Burgos (1970) y Villavicencio (1973) aplicaron en Ecuador la propuesta de Aguirre Beltrán (1967) sobre regiones de refugio, colonialismo interno y proceso dominical, para el caso de México.

En verdad, los estudios sobre la comunidad indígena andina inician tempranamente el tratamiento de lo étnico y cultural en 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 etapa donde se seguía investigando a los campesinos, según la nomenclatura marxista, pero también sobre su pertenencia étnica y cultural.

Otro aporte importante en este tema, tanto en los Andes como en Mesoamérica, va a ser impulsado en forma simultánea desde la academia norteamericana y latinoamericana. Se trató de la propuesta de pensadores marxistas que recogieron la discusión histórica de la formación del Estado y en especial de las sociedades hidráulicas, tanto para el caso de los mayas y aztecas como de los incas, me refiero a Wittfogel (1966), Sanders, Parsons y Stanley (1979), Palerm (2007), Escobar, Schaedel y Núñez del Prado (1967) y Murra (1975), como trabajos articulados con la etnografía de las sociedades campesinas e indígenas contemporáneas.

En el año 1969, el gobierno ecuatoriano ratificó la Convención Internacional sobre todas las formas de discriminación racial (CERD), que luego va ser complementada con la Convención Internacional contra el Racismo, la Discriminación, la Xenofobia y otras formas de intolerancia en el año 2001. Los investigadores sociales ecuatorianos de fines del siglo pasado retomaron con fuerza este tema, en especial los trabajos de Almeida (1996), De la Torre (1996 y 2002), Cervone y Rivera (1999) y Rahier (2003). Estas contribuciones revelaron que, a pesar del reconocimiento social y político logrado por el movimiento indígena y por el naciente movimiento afroecuatoriano, la situación de racismo y exclusión había cambiado muy poco en el país, lo confirmó los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Racismo y Discriminación Racial realizada en el año 2004.

A partir de la década de los ochenta, la discusión sobre la comunidad indígena andina y la clase social se desvaneció de la discusión académica ecuatoriana. Quedo reducida a un telón de fondo para el debate de otros temas que la suponen e imaginan. Me refiero al surgimiento de otros temas con fuerte contenido y potencial “étnico y cultural”, tales como la identidad (Guerrero 2000 y 2010), la justicia indígena y el pluralismo jurídico (García 2002 y 2012) (Chávez y García 2004) (Santos y Grijalva 2012), los derechos individuales y colectivos (García 2007), la educación bilingüe intercultural (Amawtay Wasi 2004) (Martínez 2007), la salud intercultural (Yáñez 2005), el género y la participación de las mujeres (Prieto 2005), la migración nacional e internacional (Torres 2005 y 2008), los movimientos sociales y políticos (León 2005) (Ospina 2003) (Albó 2008) (García 2004, 2006, 2008 y 2011) (Van Cott 2002 y 2005) (Walsh 2009) (Martínez 2009) (Tuaza 2011) (Canessa 2012) y la participación electoral (Báez y Bretón 2006) (García 2010) (Mijeski y Beck 2004, 2006 y 2008) entre los más importantes. Justamente en esta década, el movimiento indígena ecuatoriano va a iniciar su protagonismo en la escena política nacional, en la cual se va a instalar para quedarse.

Hago referencia a los énfasis clasista y étnico respecto al tema indígena porque en las dos últimas décadas van a converger alrededor de dos nuevos temas cuya comprensión exige mirarlos en forma conjunta. Por un lado, los estudios de las desigualdades sociales y económicas y las diferencias étnicas y culturales que propugnan la consecución de la equidad económica y la afirmación de la identidad. Por el otro lado, el debate planteado por los estudios postcoloniales y subalternos sobre la constitución de la nación, que para el caso de Ecuador, se ha enriquecido con el carácter plurinacional e intercultural del Estado nacional.

Los análisis de la desigualdad que focalizan su mirada en las pautas que regulan las relaciones e interacciones sociales son escasos y se encuentran principalmente entre los trabajos de orientación etnometodológica o constructivista (Goffman, 1993), así como en el análisis relacional desarrollado por Tilly (2004), quien se inspira en el estudio de las formas de clasificación social de Durkheim y Mauss (1993), en los trabajos sobre los procesos de “cierre social” elaborados por Weber (1996) y en el ensayo teórico sobre las relaciones entre “establecidos y marginados” de Elías (2000).

Las categorías sociales también integran el análisis de la desigualdad desarrollado por Fitoussi y Rosanvallon (1996), quienes realizan una distinción entre las “desigualdades estructurales” y las “nuevas desigualdades”, también llamadas “desigualdades dinámicas”.

En realidad, la desigualdad es un fenómeno diverso y complejo que requiere, como señala Reygadas (2004), de un enfoque multidimensional. Es necesario combinar la perspectiva relacional y el enfoque constructivista con la atención a las dimensiones estructurales y las trayectorias individuales. Siguiendo a Reygadas (2004), el estudio de las diferentes dimensiones de la desigualdad social es un capítulo central de la investigación sobre la multiplicidad de formas en que el poder se inscribe en las relaciones sociales. En efecto, en tanto fenómeno relacionado con la distribución social de recursos de riqueza, prestigio y bienestar, la desigualdad es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder.

Para ello es importante incorporar la atención a la “perspectiva de los actores” privilegiada por el constructivismo, sin dejar de lado el análisis de los procesos sociales, políticos y culturales que enmarcan y otorgan sentido a dichas perspectivas y a las relaciones sociales en las que se inserta el fenómeno de 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 en base a las cuales se articulan relaciones de explotación y exclusión, son mecanismos centrales en los procesos de creación, perpetuación e institucionalización de la desigualdad social. Interesa, por lo tanto, en esta tesis, explorar esos procesos y dar cuenta de sus bases sociales y sus mecanismos de legitimación.

El Ecuador es uno de los países más desiguales de América Latina y como todos los países de la región profundizó la desigualdad a partir de 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 precisase de algo más que el conocimiento de las variables socioeconómicas: exige también analizar las variables culturales como 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 en esos procesos simbólicos y culturales.

Los estudios poscoloniales y subalternos, iniciados por Chatterjee (2007) en los años ochenta, incluyen una perspectiva interdisciplinaria que parte de contextos específicos previamente descritos por el saber histórico o por la reflexión antropológica. Como uno de los miembros fundadores del grupo de estudios subalternos en la India, su preocupación central consiste en cuestionar la aplicación de las categorías teóricas producidas por la academia occidental en las sociedades periféricas donde el pasado colonial es todavía un elemento clave.

Para el caso latinoamericano, hay dos debates que los estudios subalternos han planteado y que me interesa resaltar. El primero discurre sobre la formación de los estados nacionales y los nacionalismos en las sociedades poscoloniales; su principal idea es que el nacionalismo en Occidente se constituyó apelando a categorías “universales”, mientras que en la periferia lo hizo refiriéndose a la diferencia del pasado histórico. Al criticar el trabajo de Benedict Anderson (2000), Guha plantea que los subalternos imaginan a la nación de otra manera distinta de los grupos hegemónicos y que por consiguiente se deben estudiar las diferentes formas de configuración de la nación.

Dentro de la discusión de las diferentes formas de configuración de la nación, recupero las propuestas hechas desde América Latina, por Marisol de la Cadena (2007) con las formaciones de indianidad, las formaciones nacionales de alteridad de Segato (2007) y Briones (2005) y finalmente las políticas de la diferencia de Restrepo (2002).

El segundo debate es el referido a la crítica del concepto de sociedad civil, entendido como un grupo de ciudadanos más o menos unificado por intereses, ante lo cual Chatterjee propone la categoría de sociedad política entendida como la presencia nunca unificada de ciudadanos. Rescato la propuesta de que los subalternos no han tenido acceso a gobernar pero van ganando espacios para condicionar y definir la forma en que quieren ser gobernados (Butler y Spivak, 2009; Spivak, 1988). En ese sentido en los países poscoloniales no ha habido “ciudadanos” sino “poblaciones”, es decir, grupos de gente regulada y censada de acuerdo a sus diferencias, negociando directamente con el Estado la conquista fragmentada de sus derechos sociales.

La Constitución ecuatoriana de 2008 aprobó el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano. Este hecho confronta de manera directa 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 vivido a partir de una norma que oculta la diversidad cultural, que invisibiliza al otro, al inferior, al indígena, al afrodescendiente, lo que Santos (2003) denomina, la sociología de las ausencias.

Según la concepción de Estado neoliberal moderno, la nación es el conjunto de individuos que pertenecen a un mismo espacio geopolítico, es el concepto de nación cívica, la pertenencia a la misma se llama ciudadanía. Los pueblos indígenas no cuestionan la legitimidad de la nación cívica. Rechazan que sea el único concepto de nación reconocido por el Estado y exigen que junto a ella se reconozca la nación étnico-cultural, a la manera de una coexistencia de varios conceptos de nación en un mismo Estado. Este es el caso actual de Bolivia y de Ecuador.

Para el caso latinoamericano, son importantes los aportes de autores como De la Peña (1999), Radcliffe (1999), Díaz-Polanco (2005) y Sanjinés (2009). Todos ellos discuten la importancia de la dimensión étnica en la conformación de los estados nacionales.

Luego de revisar mi trayectoria investigativa y de haber acompañado un proceso cada vez mayor de participación política indígena en los últimos años, la relación Estado y movimiento indígena confluye en el tema que me interesa plantear como objeto de la tesis. Para analizar esta relación que implica relaciones de poder, he elegido dos temas que trataré de responder a lo largo de este trabajo: ¿Cómo ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas al interior de un Estado que se define como plurinacional e intercultural? ¿Cómo las autoridades indígenas y los operadores de la justicia ordinaria aplican sus respectivas justicias en un país que reconoce constitucionalmente al pluralismo jurídico? Inscribo estas preguntas en el marco de los ejes de discusión antes planteados, esto es, el análisis de la desigualdad basado tanto en las variables socioeconómicas como en las variables culturales como legitimadoras de esa situación y en el debate de la tensión existente entre la permanencia de la nación cívica y la

emergencia de la nación étnica-cultural (plurinacional e intercultural para el caso ecuatoriano).

La primera pregunta antes mencionada implica a su vez otras preguntas a ser respondidas. En cuanto a la participación electoral del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik –MUPP--, ¿es la misma o diferente a la de otros partidos y movimientos políticos? De qué manera el MUPP ha construido su identidad como movimiento? Respecto a la participación política de las autoridades indígenas en los gobiernos locales, planteó si existe o no otros estilos de representación y participación política por parte de las autoridades indígenas? ¿Cómo es la relación entre movimiento social (CONAIE) y movimiento político (MUPP) cuando autoridades indígenas ejercen el poder local? ¿Cuál es la participación de las mujeres indígenas en este proceso? ¿Han generado o no políticas públicas interculturales estos gobiernos locales?

La segunda pregunta, a su vez, entraña igualmente interrogantes adicionales. ¿Existe un ejercicio de pluralismo jurídico igualitario o subordinado entre la justicia indígena y la justicia ordinaria? ¿Cómo se puede compatibilizar la política de reconocimiento de los derechos indígenas con la práctica de una jurisprudencia intercultural? ¿Cuál es la relación de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria? ¿De qué manera participa la mujer indígena en la aplicación de su propia justicia?

Para finalizar el planteamiento del problema anticipo el argumento central a desarrollarse en la presente tesis. Trato de descifrar si y cómo el movimiento indígena ecuatoriano, en el marco de un Estado plurinacional e intercultural, ha logrado o no desarrollar una forma propia de ejercer el poder político y electoral e igualmente una forma propia de administrar justicia. El intento principal es especificar el por qué del logro o no, de tal manera que se vislumbre una nueva o la continuación de la anterior concepción del Estado nación.

### **El enfoque metodológico**

A inicios de la década de los setenta, cuando iniciaba mi acercamiento al mundo indígena ecuatoriano, se reunieron en el año 1971, en la isla de Barbados, un grupo de antropólogos latinoamericanos preocupados por reflexionar sobre la relación entre la antropología y, lo que ellos denominaron, liberación indígena. En la declaración hecha al final de la reunión

se plantearon algunas preguntas: ¿Cómo cuestionar el pensamiento indigenista vigente en ese momento al ser otra forma de colonización antropológica? ¿Cómo plantear una antropología en la cual los “objetos” de investigación requerían pasar a ser “sujetos”? ¿Cómo descolonizar la antropología latinoamericana? La segunda reunión, realizada en el mismo sitio seis años más tarde, no arrojó muchas luces. A los antropólogos se habían sumado un grupo de dirigentes indígenas, quienes no encontraron ningún rol para los investigadores en la lucha por su liberación.

La relación entre los investigadores antropólogos y los protagonistas de los movimientos indígenas en general ha sido contradictoria, o al menos dotada de tensiones inevitables, que no ha recibido el debido reconocimiento. Lo anterior no quiere decir que la relación no haya sido fructífera; al contrario, la práctica de la investigación descolonizada tiene mucho que aportar, en cuanto a los resultados analíticos, y más aún, a los conocimientos que los movimientos podrían aprovechar. Luego de un poco menos de 50 años de la declaración de Barbados I, los resultados logrados muestran que han sido más fructíferos si se reconoce que son producto de tensiones inherentes entre los investigadores y los actores indígenas, pues pensar que es posible suprimir o superar tales tensiones no es más que una ilusión.

En este contexto, intento compartir los diversos retos que he debido enfrentar en el largo camino de acompañamiento al movimiento indígena ecuatoriano y que hacen parte de la reflexión metodológica de esta tesis. Durante mis estudios de pregrado, colaboré con un poco más de cien comunidades indígenas pertenecientes al municipio de Guamote (Tuaza 2014), que más tarde conformarían la organización Hatun Ayllu. En esa época, el departamento de antropología de la Universidad Católica mantenía relación con Acción Pastoral Guamote, una instancia de inspiración católica y dirigida por los sacerdotes jesuitas Julio y Alfonso Gortaire. Fue la época marcada por la lucha por la tierra, cuatro familias terratenientes (Dávalos, Thur de Koost, León Gallegos y Vélez) eran dueñas de la mayoría de tierras del municipio, en la década de los sesenta empezó el asedio de estas tierras por parte de las comunidades.

La lucha era radical, o se estaba con los terratenientes o se apoyaba la lucha indígena. Durante la investigación para mi tesis de pregrado, acompañé al proceso de acceso a la tierra realizando múltiples tareas de apoyo, desde la delimitación de tierras con los

topógrafos, pasando por la legalización jurídica de las comunidades, hasta la realización de trámites interminables en las oficinas del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización –IERAC, situado en la capital de la provincia. Pude asistir a innumerables asambleas comunales que trazaban la estrategia de lucha y distribuían las acciones legales a seguir, así como atender los días jueves (día de mercado en Guamote) las demandas de las comunidades que solicitaban asesoría y orientación.

Luego de mis estudios de maestría en la universidad Iberoamericana de la ciudad de México, me incorporé como docente e investigador del departamento de antropología de la Universidad Católica, allí permanecí durante doce años –de 1979 a 1992. En este período, coordiné varios talleres de tesis con los estudiantes que me permitieron entrar en contacto con otros pueblos indígenas kichwas de la Sierra central, el pueblo guaranga y tomabela de la provincia de Bolívar, y el pueblo pantzaleo de la provincia de Cotopaxi. En esa época se cerró el período de lucha por la tierra, participé en una de la última toma de hacienda con las comunidades de Simiatug y Talahua, y se inició una nueva etapa caracterizada por el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y la urgencia de llevar adelante proyectos productivos y de infraestructura básica. Era el tiempo de la intervención del Estado, con los denominados proyectos de desarrollo integral –DRI, que se generalizaron en el sector rural ecuatoriano.

En esta temporada, aparte de los requerimientos de la investigación, las demandas organizativas estaban centradas en la necesidad de consolidar una organización indígena nacional, la actual Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE, y las organizaciones provinciales y locales.

En la década del noventa, 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 una ONG de desarrollo, Desarrollo y Autogestión –DYA, la cual dirigí durante tres años. El proyecto ejecutó actividades de salud y educación, pues se trataba de acciones vinculadas con la antropología aplicada.

La constitución de 1998 me permitió abrir una nueva forma de relacionamiento con las comunidades indígenas. Este instrumento legal que reconoció el pluralismo jurídico en el

país me permitió acceder a una línea de investigación que aún mantengo, la de la justicia indígena y su relación con la justicia ordinaria. A través de varios proyectos de investigación, empecé el ejercicio de la elaboración de una etnografía jurídica nacional que recoja las múltiples prácticas de las catorce nacionalidades y dieciocho pueblos indígenas. Este esfuerzo me condujo a realizar trabajos investigativos con dos nacionalidades de la Costa, epera y chachi; cinco de la Amazonia, cofan, secoya, kichwa, achuar y shuar; y cuatro pueblos kichwa de la Sierra, otavalo, chibuleo, pantzaleo y puruway. Esta tarea me demandó dos acciones que he mantenido a través del tiempo. A saber, la elaboración de peritajes antropológicos y el mantenimiento de un diplomado en derecho indígena y pluralismo jurídico para la formación de jueces y autoridades indígenas.

Con el inicio del siglo XX, tuve la oportunidad de incorporarme como docente investigador de FLACSO Ecuador y como parte de mis responsabilidades coordiné la maestría en estudios étnicos dirigida a la formación de cuarenta y cinco profesionales indígenas de nueve países latinoamericanos. Esta experiencia realizada durante seis años (1999-2005), me permitió abrir el camino de los estudios de posgrado a jóvenes indígenas que han contribuido luego de su graduación al fortalecimiento de sus organizaciones y proyectos políticos. Fue la oportunidad para reparar de alguna manera la igualdad de oportunidades que estos pueblos han sufrido históricamente.

Entre los años 2004 y 2005, participe del proyecto denominado “Gobernar (en) la diversidad de América Latina”, (Burguete, Leiva y Speed 2008). Como investigación comparativa entre México, Guatemala, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Chile, estaba dirigida a reflexionar sobre las políticas públicas desplegadas desde los Estados nacionales hacia la diversidad étnica y 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 respecto de la metodología y epistemología empleada fue la aplicación de la denominada investigación colaborativa o de co-labor. Es decir, investigamos en forma conjunta en cada país un académico o intelectual indígena y otro académico o intelectual no indígena en coordinación con las organizaciones indígenas a las que pertenecían los primeros.

Hago alusión a este enfoque porque había utilizado acercamientos similares en mi práctica investigativa anterior, la experiencia mencionada me posibilitó incorporar en forma sistemática el enfoque de co-labor. Caracterizado principalmente por ser un intento de superar las prácticas investigativas neocoloniales; es una oportunidad de dejar a un lado la arrogancia académica que asume al conocimiento científico como superior y más valioso que el producido por los actores sociales, y finalmente por tener la oportunidad de generar una política de producción del conocimiento transformadora de la desigualdad y exclusión en la que viven los actores que he investigado.

Toda esta trayectoria metodológica y epistemológica descrita me sirvió para iniciar en el año 2011 mis estudios de doctorado y en el año 2012 la investigación que daría lugar a la elaboración de la presente tesis. Para la cual elegí dos temas que he trabajado en forma sistemática en los últimos veinte años. Por un lado la participación política de la CONAIE y el MUPP y, por otro, la práctica y vigencia del pluralismo jurídico con especial énfasis en la justicia indígena.

La elaboración de la tesis me obligó a realizar un balance de lo investigado y escrito, con el fin de realizar un ejercicio de crítica y reflexión y poder trazar una estrategia tanto teórica como metodológica que me permita profundizar en los dos temas antes señalados.

Por consiguiente, en la presente tesis utilizo material etnográfico recogido durante mi trayectoria como investigador así como material inédito recolectado durante los últimos cinco años. Como se apreciará en los capítulos tres, cuatro y cinco utilizo la estrategia del estudio antropológico de casos de cuatro gobiernos provinciales (tres en la Sierra y uno en la Amazonia) y de dos procesos judiciales desarrollados desde el año 2010 en adelante.

Respecto al material etnográfico inédito, se refiere a prácticas de observación participante de los principales sucesos vividos por la CONAIE y el MUPP del 2012 al 2017, y se trata principalmente de marchas nacionales de protesta, congresos nacionales y provinciales de las organizaciones indígenas y procesos jurídicos en marcha, rendiciones de cuentas de las prefecturas provinciales y campañas electorales. A esto se añaden entrevistas en profundidad de cerca de cincuenta actores sociales vinculados con el tema de la

investigación y la revisión de material de medios de comunicación, declaraciones públicas y los expedientes jurídicos de los dos casos seleccionados.

### **La estructura de la tesis**

El recorrido del trabajo se organiza en cinco capítulos y las conclusiones finales. En el primer capítulo, analizo los diferentes enfoques teóricos planteados para explicar la relación Estado/movimiento indígena. Son discusiones que se han desarrollado al interior de la antropología política, la sociología política y los estudios políticos desde la segunda mitad del siglo XX. Los campos teóricos que he elegido son el enfoque basado en el concepto de clase, el centrado en el factor étnico, la propuesta de los nuevos movimientos sociales, la perspectiva planteada por los estudios poscoloniales y subalternos y, por último, las elaboraciones que giran alrededor de las desigualdades sociales y económicas y las diferencias étnicas y culturales.

El segundo capítulo se ocupa de describir la formación nacional de alteridad ecuatoriana. Para ello contextualizo la realidad económica, política y social que ha vivido el movimiento indígena ecuatoriano desde mediados del siglo pasado, época en la cual surgió como actor social con voz propia, hasta su situación actual. Es importante mencionar que, debido a la necesidad de hacer un corte sincrónico respecto al problema investigado, he preferido concentrar mi atención desde el proceso de lucha por la tierra iniciado en el país en la década de los sesenta hasta inicios de la segunda década del presente siglo, con el doble fin de apreciar los procesos de lucha en el mediano plazo y profundizar en la acción de dos actores indígenas protagónicos, la Confederación Nacional Indígena del Ecuador – CONAIE--, y el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik –MUPP.

Este capítulo cuenta con dos elementos constitutivos. Uno de carácter histórico conceptual y organizativo que examina la construcción del concepto de nacionalidad indígena al interior de la discusión de las ciencias sociales en el país y, por otro lado, profundiza en la conformación de las principales organizaciones indígenas ecuatorianas a partir de la segunda mitad del siglo pasado, con el fin de proporcionar a los lectores el escenario de fondo y los actores de los distintos conflictos y enfrentamientos. El segundo elemento es de carácter histórico político, ya que hace una periodización de la lucha indígena de la CONAIE y el MUPP en cuatro grandes períodos cada uno con su especificidad propia: la

lucha por la tierra y la reforma agraria en los sesenta y setenta; la emergencia y grandes movilizaciones en los ochenta y noventa; la elaboración de las nuevas constituciones (1998 y 2008) junto con el ascenso al poder nacional y local en la primera década del nuevo siglo; y finalmente las nuevas confrontaciones con el Estado a partir de la segunda década de este siglo.

Desde el capítulo tres en adelante, se presenta los principales hallazgos de la tesis a partir de los datos etnográficos obtenidos en el transcurso de la investigación. Este capítulo trata sobre la participación electoral del MUPP desde su creación en el año 1995 hasta la actualidad. Para ello describo de forma somera la estructura y funcionamiento del sistema electoral ecuatoriano desde el regreso a la democracia en 1979, para constatar los diversos cambios que ha sufrido el sistema en el transcurso de los cuarenta últimos años.

A continuación, hago referencia a la creación histórica y seguidamente ofrezco una panorámica de los resultados electorales del MUPP, en los diferentes niveles de representación que ha participado, las elecciones de presidente y vicepresidente; diputados o asambleístas nacionales y provinciales; prefectos y consejeros provinciales de las veinte y cuatro provincias, y alcaldes y concejales municipales de los doscientos veintiún municipios. Además incluyo los resultados de tres consultas populares realizadas en el 2007, 2008 y 2011, relacionadas con la convocatoria a asamblea constituyente, con la aprobación de la constitución y con la aprobación de reformas constitucionales.

Uno de los temas a los cuales dedico especial importancia en esta tesis es el de la participación de las mujeres indígenas en la política y en la justicia, por lo que destino un acápite expreso a la descripción y análisis de esta participación en los procesos electorales antes mencionados. A continuación, profundizo en los efectos que ha provocado la participación electoral a través del MUPP, en el movimiento social representado por la CONAIE, ya que se trata de un tema de debate clave en la bibliografía especializada sobre el tema. Finalmente, dedico la última parte del capítulo a la formación de la identidad política del MUPP, a través de dos hechos ilustrativos vividos por el movimiento en el transcurso de su trayectoria, la afirmación de la frontera étnica que la diferencia del mundo mestizo como mecanismo de participación política y el uso de valores propios al interior del texto constitucional.

El capítulo cuatro está dedicado al estudio de la participación política del MUPP a partir de cuatro estudios de caso de gobiernos provinciales; tres ubicados en la Sierra central y uno en la Amazonia centro-sur (ver anexo 1, mapa No. 1). Esta parte de la tesis intenta dar luces sobre un tema que se ha investigado poco en el país, cual es el de ofrecer la manera cómo desde los gobiernos locales, las autoridades indígenas y no indígenas elegidas a través de sufragio popular ejercen el poder.

Para ello inicio el capítulo con el análisis de la propuesta política-ideológica del MUPP contextualizada en la relación entre el estado-nación ecuatoriano y las reivindicaciones indígenas desde la década de los sesenta. Seguidamente analizo la estrategia específica del MUPP con respecto a la captación electoral de los gobiernos locales. A continuación, profundizo en la experiencia de cuatro gobiernos locales: las prefecturas provinciales de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo en la Sierra y Morona Santiago en Amazonia<sup>1</sup>. En cada caso, he privilegiado cuatro temas estratégicos: el comportamiento electoral; los estilos de gestión y participación política; la generación de políticas públicas interculturales y la relación de las autoridades provinciales con las organizaciones sociales indígenas.

En el capítulo cinco propongo desarrollar otra forma de ejercicio del poder: la administración de justicia del sistema ordinario y del sistema indígena que conviven al interior del país. Para ello, explico el marco jurídico en el cual funciona la justicia ecuatoriana a manera de contexto general. Luego a manera de estudios de caso, examino dos procesos jurídicos ilustrativos acaecidos desde el año 2000 en adelante, el de los pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonia y el de la comunidad de La Cocha, en la Sierra andina central, ya que ambos me sirven para verificar la vigencia del pluralismo jurídico y de la denominada justicia intercultural en el país.

A continuación el capítulo se ocupa de la relación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena, investigando especialmente los intentos fallidos de aprobar una ley secundaria de coordinación y cooperación entre los dos sistemas, así como la creación de jurisprudencia

---

<sup>1</sup>En la primera, tercera y cuarta provincia el MUPP es la primera fuerza política. Las tres cuentan con una importante presencia de nacionalidades y pueblos indígenas y el prefecto provincial actual es indígena, mientras que en la segunda provincia, a manera de contraste, la participación del MUPP y la presencia de pueblos indígenas es minoritaria y el prefecto actual no es indígena.

entre ambas justicias. La última parte del capítulo está destinada al examen de la participación de las mujeres indígenas en su propia justicia, con el fin de determinar cómo se ejerce su participación como tal y analizar si las autoridades indígenas dejan en la impunidad el tratamiento de denuncias sobre violencia contra la mujer.

Luego de todo este desarrollo, las conclusiones intentan responder a dos preguntas a través de los hallazgos encontrados en el transcurso de esta tesis. La primera se refiere a cómo conciben y ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas al interior de un Estado que se define como plurinacional e intercultural. La segunda está relacionada con el cómo las autoridades indígenas y los operadores de la justicia ordinaria aplican sus respectivas justicias en un país que reconoce constitucionalmente al pluralismo jurídico.

Las conclusiones contienen tres acápite. El primero, relacionado con la trayectoria de la participación electoral del MUPP. El segundo, con los distintos caminos del ejercicio del poder político de los gobiernos locales afiliados al MUPP. Finalmente, el referido con la práctica de la justicia indígena y la justicia ordinaria en el marco del pluralismo jurídico vigente en el país.

## **Capítulo I**

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

Al ser el tema central de la tesis la relación del Estado con el movimiento indígena, es indispensable en este capítulo hacer un acercamiento a los diferentes campos teóricos que han explicado dicha relación. Me centraré en las propuestas surgidas desde la antropología política, la ciencia política y la sociología, con especial énfasis en la discusión que ha suscitado estos planteamientos al interior de América Latina. Es necesario precisar que el telón de fondo de la discusión será el tema de los movimientos sociales, como campo de elaboración teórica y metodológica en el cual se inscribe el movimiento indígena.

Considero importante circunscribir esta reflexión alrededor de cinco campos teóricos que se han planteado para explicar la relación Estado/movimiento indígena desde mediados del siglo XX, para lo cual he elegido el enfoque basado en el concepto de clase, en el enfoque étnico, la propuesta de los nuevos movimientos sociales, los estudios poscoloniales y subalternos y por último los estudios sobre desigualdades sociales y económicas y de diferencias étnicas y culturales. Mi intento en este capítulo es no solamente discutir las categorías teóricas planteadas en el transcurso del tiempo, sino también posicionarme respecto a las mismas con el fin de utilizarlas de manera crítica en el análisis del movimiento indígena ecuatoriano.

#### **El enfoque de clase**

En agosto de 1944 en la Casa del Obrero de la ciudad de Quito se reunió el Primer Congreso Ecuatoriano de Indígenas, evento trascendental en la vida del movimiento indígena ecuatoriano que dio lugar a la creación de la primera organización social y política

nacional, la denominada Federación Ecuatoriana de Indios -FEI. El trabajo de Marck Becker (2007) narra en detalle este acontecimiento y de él tomo dos hechos que me interesa resaltar.

El primero es la participación conjunta en la creación de la FEI de los sindicatos indígenas de trabajadores en las haciendas de propiedad del Estado (la Junta Central de Asistencia Pública)<sup>2</sup> creados desde 1920 y del Partido Comunista que se constituyó por la misma época. De allí la presencia en el mencionado Congreso de líderes indígenas de la época (Becker 2007:139) como Jesús Gualavisi (fundador del Partido Socialista en 1926), Dolores Cacuangó (miembro del comité central del Partido Comunista) ambos de la Sierra norte del país, de la región de Cayambe; Agustín Vega (líder de la zona de Tigua en la provincia de Cotopaxi) y de Ambrosio Laso (líder del sindicato de la hacienda Pull-Galte en la provincia de Chimborazo, Sierra centro). Asistieron también dirigentes del Partido Comunista, todos ellos no indígenas y urbanos de origen, como Ricardo Paredes, Rubén Rodríguez y Carlos Bravo Malo. Coincido con Becker cuando menciona que “el Partido Comunistano formó el movimiento indígena, sino que los dos nacieron de la misma lucha”(2007,139).

El otro hecho importante es la plataforma de lucha que aprobó el Congreso luego de elegir como presidente de la FEI a Jesús Gualavisi y como secretaria general a Dolores Cacuangó, las principales reivindicaciones fueron las siguientes:

Una lista de treinta y tres 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 de alguna manera combinan como reivindicaciones temas de clase y temas étnico-culturales, cuestiones que muchas veces han sido vistas como contradictorias al interior del movimiento indígena pero que en la revisión histórica de las fuentes de la creación de la FEI aparecen como entrelazadas, como se podrá observar en los

---

<sup>2</sup> Estas haciendas, que eran de 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 estatales (Prieto 1980).

debates posteriores. También es necesario precisar que la FEI estaba conformada en su inicio por “sindicatos, comunas, cooperativas, instituciones culturales y defensivas indígenas y tribus...” (FEI 1945) pertenecientes a la actual nacionalidad kichwa asentadas en la Sierra norte y centro. Se nota una clara ausencia de las nacionalidades indígenas amazónicas y de la Costa en su conformación y, como se mostrará más adelante, éstas formarán parte del movimiento indígena en una etapa posterior.

Becker termina su artículo con la siguiente afirmación: “En el contexto de un débil movimiento indigenista liberal, surgió un movimiento indígena izquierdista fuerte en el Ecuador” (2007, 143) a partir de la creación de la FEI en la década del cuarenta. A propósito de esta cita, quiero detenerme en la relación del movimiento indígena ecuatoriano y latinoamericano con el marxismo como doctrina social y política.

El marxismo latinoamericano antes de la revolución rusa de 1917, influenciado por la ideología del socialismo utópico y del anarco sindicalismo, consideraba al indio como un componente indiferenciado de un “pueblo” o de un “proletariado” igualmente oprimido, sin reconocer ningún carácter específico a su situación. El escritor y político peruano, Manuel González Prada, fue quien planteó en su obra *Nuestros Indios* (1904) que el problema del indio no es un problema racial, tampoco es un problema cultural que encuentre su posible solución en la educación. Para él, se trataba de un problema esencialmente económico y social. Esta posición va a ser retomada por otros dos autores peruanos muy influyentes en su época: José Carlos Mariátegui e Hildebrando Castro Pozo quienes en sus obras *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana* (1928) y *Nuestra comunidad indígena* (1924) van a incorporar dos temas de trascendencia en la antropología latinoamericana, el de la sobrevivencia de la comunidad indígena o ayllu y el concepto de nacionalidad surgida en la Unión Soviética aplicada a los indígenas.

Desde México, por su parte Vicente Lombardo Toledano<sup>3</sup> luego de su visita a la Unión Soviética regresa impresionado por la manera como se resuelve allá el problema de las nacionalidades, e igualmente las compara con las nacionalidades indígenas en su libro *Un viaje al mundo del porvenir* (1936), en el que plantea que se debe crear grandes centros

---

<sup>3</sup>Vicente Lombardo Toledano, discípulo del arqueólogo mexicano Alfonso Caso, aunque luego rompió con él, creó la Confederación de Trabajadores de México, CTM, en 1936 y en 1938 fue director de la Confederación de Trabajadores de América Latina, CTAL.

industriales en las áreas indígenas para explotar los recursos locales, lo cual arrancaría a los indios del campo, los proletarizaría y despertaría su conciencia revolucionaria. En otras palabras, a pesar de las evidencias de la realidad mexicana, ve a México como un Estado diverso en cuanto tiene que ver solamente con las diferencias de clase.

Hacia finales de los años veinte, la Tercera Internacional trata de orientar a los partidos comunistas latinoamericanos en los temas indígenas. Así, en la Conferencia Comunista Latinoamericana celebrada en Buenos Aires en 1929 se examina si en la lucha antiimperialista se debe incluir a las nacionalidades indígenas y la manera de hacerlo. Los dirigentes del entonces KOMINTERN, nacionalistas en alto grado, consideran que el socialismo es el medio más rápido y seguro de construir la nación y, por lo tanto, consideran que el reconocimiento de las nacionalidades indias, retomando la tesis planteadas por Radek y Rosa Luxemburgo, desembocaría en la creación de Estados burgueses que retrasarían la revolución.

Al hablar Favre (1988) sobre el indigenismo marxista en América Latina, menciona que:

Algunos esgrimen que, según la definición que de ella da Stalin, la nacionalidad no solo es un grupo humano poseedor de un territorio, de una historia, de una lengua y de una cultura, sino que es también un mercado. De esa manera, como los indios no constituyen mercados internos, no podrían ser reconocidos en tanto que nacionalidades (1988: 57).

Esta polémica, que resurgirá al final del siglo XX, en especial en Ecuador y Bolivia, fue planteada tempranamente pero su permanencia quedó invisibilizada por la discusión de noción de clase referida al tema indígena, quienes serían posteriormente identificados siguiendo la tradición igualmente marxista, con la denominación de campesinos.

En ese sentido vale la pena recuperar la discusión que planteó la antropología marxista latinoamericana entre la década de cincuenta y sesenta con respecto a los estudios campesinos. La discusión va a orientarse hacia tres vertientes, la una referida a los campesinos como movimiento social, la otra al análisis de la economía campesina y finalmente la relacionada con la formación del Estado. Es indispensable especificar cada una de ellas, en especial la primera y tercera que tienen que ver con la naturaleza de este trabajo.

En su trabajo sobre *Las Luchas Campesinas del siglo XX*, Eric Wolf (1972) define a los campesinos como “la población que, para su existencia, se ocupa en el cultivo y toma de decisiones autónomas para su realización” (1972,10). Señala que, como antropólogo, se enfoca en varios factores que explican la participación política de esta clase social en rebeliones y movimientos revolucionarios sucedidos a lo largo del siglo XX.

En primer lugar, especifica la importancia de una tipología de campesinos basada en el acceso a la propiedad de la tierra, la relación con el mercado y los sistemas de comunicación. Luego recupera la importancia de los contextos locales y regionales de los campesinos para su posible intervención política. Igualmente da importancia a las clases sociales que median entre el campesino y la sociedad nacional: terratenientes, comerciantes, sacerdotes, dirigentes políticos y funcionarios gubernamentales, y la manera como estas clases entran en contacto con los campesinos para establecer relaciones de alianza o enfrentamiento. Finalmente, para Wolf, es relevante si la acción de rebelión o revolución de los campesinos está provocada por esquemas basados en sus tradiciones o en nuevos esquemas que rompen con sus prácticas anteriores, por lo que destaca como importante investigar cuáles son las causas que provocan las persistencias o los cambios.

El análisis de la economía campesina planteada desde el marxismo y la antropología política de la época, retoma la discusión planteada en la Unión Soviética por Chayánov (1974) a inicios de la década de los años veinte y retomada posteriormente en la antropología por Shanin (1971), Wolf (1975) y Mintz (1985). La discusión central, muy propia de los estudios marxistas y de la izquierda política de la época, era saber qué vía adoptarían los campesinos en el proceso de transición de las relaciones precapitalistas de producción a otras netamente capitalistas, la vía farmer o la vía yunker. La primera vía sostenida por algunos autores más campesinistas planteaba que el mantenimiento de las estrategias culturales propias de los campesinos (reciprocidad, parentesco y la vigencia de la comunidad) les iba a permitir mantenerse como tales y resistir así al avance del capital. Los autores que sostenían la vía yunker creían que las nuevas transformaciones erosionarían la forma de producción campesina y los convertirían en proletarios agrícolas,

vendedores de su mano de obra luego de ser despojados de sus tierras por el capital.No me detengo más en este tema por no ser de interés para el tema de la presente investigación<sup>4</sup>.

El tema de la formación del Estado aparece en los estudios de la antropología marxista a propósito de la discusión del concepto de modo asiático de producción en el debate sobre la constitución de los modos de producción propuestos por Marx en sus escritos clásicos(esclavismo, feudalismo y capitalismo). En 1975, el antropólogo Lawrence Krader (1988), publicó por primera vez en inglés los denominados *Cuadernos Etnológicos de Marx*, por su parte el historiador Eric Hobsbawm en 1964 editó en inglés las *Formaciones Económicas Precapitalistas* o *Formen* (Marx y Hobsbawm 1971). Ambas obras dieron a conocer propuestas de Marx poco conocidas hasta esa fecha en la academia estadounidense.

En estos documentos, Marx reflexiona sobre las formaciones socioeconómicas de las llamadas sociedades primitivas que, en realidad, hoy les llamaríamos sociedades no occidentales y no capitalistas. Entre ellas menciona al modo asiático de producción vinculado a las sociedades hidráulicas, y uno de los ejemplos mencionado por el autor son las civilizaciones maya, azteca e inca. En este contexto la obra *El Despotismo Oriental: estudio comparativo del poder totalitario* de Karl Wittfogel (1966) publicado por primera vez en 1957, marcó un referente importante ya que junto con otros trabajos publicados por antropólogos (Childe en Inglaterra, White y Steward en Estados Unidos y Kirchhoff en México) transformaron la concepción de una evolución social unilineal, basada en la experiencia histórica europea, en una concepción universal y multilineal.

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

---

<sup>4</sup>Cabe aclarar que en el caso ecuatoriano, la vía *farmer* ha sido poco explorada, debido principalmente a que los campesinos indígenas disponían de pequeñas propiedades en tierras de baja productividad que les impediría cualquier forma de acumulación capitalista.

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

Igualmente recupero la noción de Estado visto como resultado de las contradicciones de clase y cuyo control descansa en las clases que mantienen el poder económico y político. Los estudiosos de la temática de la formación del Estado la utilizaron y aplicaron sobre todo al análisis de las sociedades prehispánicas latinoamericanas y abrieron el campo de la relación del movimiento indígena con el Estado moderno, ya sea como actores sociales y/o como actores políticos.

### **El enfoque étnico**

La orden religiosa de los salesianos llegó a Ecuador en 1888, bajo la presidencia de Plácido Caamaño, proveniente de Argentina. Luego de instalarse en Quito empezó su expansión por el país y fundó su primera casa en la Amazonia en la zona del actual Vicariato de Gualaquiza y Méndez en 1893. Desde esa fecha han desarrollado un trabajo pastoral con las nacionalidades shuar y achuar, asentadas en la provincia de Morona Santiago, en la Amazonia 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. Surge presionada por la puesta en marcha de la primera ley de reforma agraria y colonización en 1964, que declara a las tierras de la Amazonia como “baldías”, iniciándose así un fuerte proceso de “colonización” y ocupación por parte de la población indígena y campesina proveniente de la Sierra y la Costa del país. La necesidad de preservar de alguna manera los territorios ancestralmente ocupados por las nacionalidades shuar y achuar fue uno de los factores que derivó en la conformación de la FICSH.

Esta organización, que actualmente reúne a 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 provincias de Morona Santiago, Pastaza y Guayas, fue la primera que surgió en la Amazonia ecuatoriana. Con el tiempo, va a constituirse en la primera expresión orgánica del movimiento indígena amazónico, ya que a partir de 1972 deberá enfrentar la etapa de exploración petrolera en la Amazonia ecuatoriana que dura hasta la fecha y en 1980 va a formar parte de una de las tres organizaciones regionales que componen la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE, esto es, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana -CONFENIAE.

Los fines para los cuales se creó la FICSH fueron:

- a. 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.
- b. 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.
- c. Proveer el financiamiento requerido por las organizaciones de base, directamente o a través de otras instituciones.
- d. Proporcionar asistencia técnica y asesoramiento jurídico a las asociaciones y centros filiales beneficiarios.
- e. Coordinar sus actividades con organismos nacionales o internacionales que se identifiquen con los fines de la institución.
- f. Recibir donaciones o contraer empréstitos internos y externos con organismos públicos o privados (FICSH 1976).

Estas propuestas que aparecen claramente “desarrollistas”, de acuerdo a la tendencia vigente en la década de los sesenta. Sin embargo, el tema cultural será objeto principal de la acción de la naciente Federación. En especial, tuvieron papel protagónico dos temas, la educación a través de la puesta en marcha de las escuelas radiofónicas biculturales shuar-achuar creadas en 1972, y la investigación y publicación de la colección de la mitología Shuar (12 volúmenes) realizada por el salesiano Siro Pelizzaro (s/f) entre 1970 y 1982.

En la década de los setenta, se inicia en América Latina una toma de conciencia étnica por parte de las organizaciones indígenas dejando de lado las concepciones campesinistas, fomentadas desde la visión monoculturales de los Estado-nación, en beneficio de una visión pluricultural centrada en la riqueza cultural de estos pueblos que mantenían muchos de estos rasgos en su organización interna, celebraciones, y en la vida cotidiana de sus comunidades.

Según menciona Albó (2002:9), el surgimiento de la mencionada FICSH va ir acompañado de iniciativas similares en Perú y Bolivia. En la Amazonia peruana al Congreso del pueblo Amuesha (hoy Yanasha) iniciado en 1968 le va a seguir la conformación de los Consejos Huambisi y Aguaruna (hoy Awajun) y del Frente de Defensa de las Comunidades Nativas Shipibo, lo que va a desembocar en la creación entre los años 1977 y 1980 de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana -AIDSESP, cuyo desempeño posterior va a tener especial protagonismo en los eventos de la matanza de Bagua en junio del 2009. En las tierras bajas bolivianas (Albó 2002:11) el proceso organizativo es un poco más tardío, pues recién en 1981 se creó la Central Indígena del Oriente Boliviano, actualmente Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia -CIDOB, que va a incorporar a la Asamblea del Pueblo Guaraní -APG, fundada un año más tarde. En el año 1990, esta organización va a ser la protagonista de la marcha “por el territorio y la dignidad” que llegó a la ciudad de La Paz luego de atravesar el país y logró la aprobación de decretos ejecutivos que por primera vez reconocieron el derecho a los indígenas de tener territorios propios.

En la zona de tierras altas de Bolivia, la primera organización indígena que surgió con corte más étnico fue el movimiento katarista, iniciado a fines de los años sesenta en las comunidades aymaras de La Paz y Oruro, muy vinculada con los sindicatos de trabajadores mineros de la zona. Este movimiento se convertirá en 1979 en la influyente Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia -CSUTCB, combinando de esta manera el enfoque de clase y étnico. En el año 1980, se crearon dos nuevas organizaciones indígenas fuertemente vinculadas al enfoque étnico: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu -CONAMAQ, que se sustenta en la forma histórica de organización andina de las comunidades, los ayllus y markas, y la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia Bartolina Sisa -CNMCIOS-BS, que de acuerdo a su denominación nace en el contexto de la 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 participen plenamente de este proceso con una organización propia.

En Ecuador, en la región Sierra, tierra de origen de la nacionalidad kichwa, se fundó en 1972 el ECUARUNARI, Ecuador runakunapac rikcharimui, o el despertar de los indios del

Ecuador. La hoy llamada Confederación Kichwa del Ecuador reúne a 18 pueblos y constituye la organización indígena más numerosa del país. Nacido con una fuerte influencia de la iglesia católica, de la rama progresista de la teología de la liberación e iglesia de los pobres, ECUARUNARI forma parte de la CONAIE surgida en el año 1986, como ya se mencionó.

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 sólo clasista e interpretaban todo lo étnico como peligrosas desviaciones “racistas” (Albó 2002:116). Organizaciones como la Confederación Nacional Agraria –CNA, de origen velasquista-- y la Confederación Campesina del Perú –CCP, vinculada a la izquierda-- perdieron su representación de carácter nacional. A este hecho se sumó la aparición del movimiento Sendero Luminoso en 1981, el que materialmente impidió no solamente la capacidad organizativa indígena, sino que exterminó a la mayoría de sus líderes durante una década hasta ser derrotado.

Dentro de la tradición de los estudios sobre la etnicidad como factor de movilización política, el campo de las ciencias sociales, incluida la antropología política, ha hecho aportes interesantes que quisiera recuperar para el análisis de esta tesis. Una de las elaboraciones más recientes sobre el tema de la etnicidad constituye es la obra de los antropólogos Comaroff y Comaroff (2011), los cuales distinguen dos enfoques básicos en su análisis, el primordialista, o esencialista como le llaman otros autores (Restrepo 2004) y el constructivista. Añadiría otro enfoque adicional considerado como desconstruccionista.

Tempranamente Max Weber (1996) desde la sociología incorporó el tema de los grupos étnicos como objeto de análisis. En la antropología el trabajo clásico de Frederick Barth (1976) lo va a re-introducir en la 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). Esta visión es compartida por Geertz (1963: 109) al afirmar que: “Se ve que esas congruencias de sangre, habla, costumbres, etc. tiene en sí mismas y por sí mismas una fuerza coercitiva inefable a veces apabullante”. Una especie de “naturalización de la etnicidad”, diría Restrepo (2004: 15), independiente del sujeto social.

Sin embargo, pocos científicos sociales abogarían hoy por un esencialismo liso y llano, aunque los etnonacionalistas existentes sigan matándose en su nombre, por lo que no me detendré ni utilizaré ninguna de sus propuestas para más bien revisar el otro enfoque.

El enfoque constructivista de la etnicidad es más múltiple y diverso. Esta corriente plantea que la etnicidad es resultado de una construcción social creada por un colectivo que comparte una posición socioeconómica, antepasados comunes y una experiencia histórica propia, además de ser susceptible como un factor útil para la organización política (Glazer y Moynihan 1975). La orientación teórica del “giro constructivista” consiste en una multiplicidad de tendencias que respondieron principalmente a las concepciones esencialistas de la etnicidad.

A continuación reviso algunas de ellas, siguiendo la propuesta de Restrepo (2004). A la primera tendencia la llama diacrítica social, centrada en la relación entre identidad y diferencia. Así la etnicidad es considerada como un fenómeno intersubjetivo con efectos en las prácticas y relaciones sociales; es un hecho objetivo que, como tal, existe en el mundo exterior. Autores afines a esta tendencia son Barth (1976) y Epstein.

Luego está la etnicidad considerada como superestructura, de acuerdo a la concepción marxista. La pregunta central de esta tendencia es cómo se da la relación entre etnicidad y clase social en particular, y entre etnicidad, superestructura y conciencia social en general, en los análisis de la economía política de la expansión del capitalismo y del colonialismo que proliferan a partir de la década de los setenta. Los representantes más destacados son Balibar (1991), Quijano (2000), Wallerstein (1991), Wolf (1994) y Comaroff y Comaroff (1992).

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

Para la otra corriente, la etnicidad es un hecho social individual. Los individuos utilizan sus características físicas o culturales para crear grupos que generen proceso de inclusión y exclusión. Estos grupos de interés compiten por recursos estableciendo fronteras entre sí, finalmente instaurando las 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.

Otro enfoque considera a la etnicidad como comunidad imaginada, siguiendo a la categoría planteada por Benedict Anderson (1991). El énfasis está en la construcción social de las identidades étnicas, en sus significados, discursos e ideologías más que en una forma de taxonomía de la organización social. Restrepo (2004) diferencia dos corrientes, la invencionista y la basada en la comunidad moral. La primera considera que la etnicidad es una especie de ficción colectiva que aparece bajo condiciones históricas determinadas en entramados sociales y de poder específico, subrayando la historicidad del sentimiento de comunidad y de las identidades étnicas resultantes. La etnicidad se convierte en un hecho social intersubjetivo que abarca factores objetivos y representaciones subjetivas. Ranger (1994) y Veil (1997) son autores identificados 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 respecto de derechos y obligaciones, de 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. Autores representativos son Yeros (1999), Lomnitz (2009) y Gros (2000).

Los trabajos de Stuart Hall (1989) definen a un nuevo enfoque como el de la etnicidad sin garantías. Esta propuesta proveniente de los estudios culturales plantea que se debe entender la identidad étnica en su relación con el conjunto de las otras diferencias (no solo étnicas, sino también de género, clase, generación, etc.). Se trata de una definición maximalista de etnicidad que debe ser analizada desde su producción ideológica. Las relaciones entre las diferencias involucran una configuración mutua que a su vez genera políticas de la identidad y la diferencia étnica.

Otra orientación conceptual de carácter constructivista constituye la denominada arqueológico-genealógica representada por Foucault (2001). La etnicidad es considerada como una experiencia histórica singular constituida por la conjugación de saberes, normatividades y subjetividades específicos.

El enfoque considerado como desconstruccionista de la etnicidad incluye a los estudios poscoloniales y subalternos, representados por los trabajos de Bhabha (1994) y Chakrabarty (2000; 2002), quienes plantean que la etnicidad 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). No me detendré más en esta propuesta, ya que la desarrollaré más adelante como un campo teórico específico.

El planteamiento de la etnicidad como performance está vinculado a los aportes de Butler (1990) y del ya citado Bhabha. Su planteamiento principal rechaza considerar a la etnicidad como resultado de la dicotomía entre lo “subjetivo” como construido y lo “objetivo” como dado, e insiste en la materialización de categorías étnicas como cuerpo y color, categorías que deben analizarse como resultado de prácticas políticas concretas.

Del enfoque étnico descrito se desprende que la etnicidad no es de ninguna manera un concepto monolítico ni un constructo analítico. Asumo la noción propuesta por Comaroff y Comaroff para este tesis: “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” (2011: 65).

Otro aporte de la discusión constructivista se lo puede formular en las siguientes preguntas ¿por qué la etnicidad es un problema político? O mejor dicho ¿por qué la etnicidad se convierte en un factor de movilización política en la lucha por el poder? Diversos trabajos reiteran esas preguntas referidas al caso de América Latina (Albó 2002) (Gros 2000) (Maybury-Lewis 2002), el Caribe (Premdas 2000) y África (African Studies Association, 2001). La etnicidad en estas discusiones políticas es analizada junto con dos nociones claves la de identidad, tanto cultural como política, y la de economía política. La idea de

que la cultura, la política y la economía pueden subsistir en ámbitos institucionales distintos cosa del pasado. Para mi análisis, planteo que estos ámbitos son inseparables como nunca lo fueron antes, pues los tres están anclados en el mercado y el derecho, en lo moral y en lo simbólico. Sin olvidar que el contexto en el que se producen estas relaciones es el contexto del Estado-nación, que a su vez es punto de referencia del orden global del cual forma parte y se encuentra en continua reconstrucción.

En capítulos específicos de esta tesis, los conceptos de identidad política y cultural serán analizados a través de la participación electoral y política del movimiento indígena ecuatoriano como una manera de visibilizar la relación que ese movimiento mantiene con el Estado y su contribución al proceso de una forma propia de hacer política.

Un elemento interesante en la discusión actual de la etnicidad es su paulatino 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 de todo tipo, por lo que considero que el ejercicio del derecho es una forma de ejercicio de poder político, tal como lo plantea Bourdieu (2002). En la realidad latinoamericana de las tres últimas décadas, la lucha por la identidad cultural y étnica ha adquirido formas de litigio jurídico, es decir, la utilización de instrumentos jurídicos con fines políticos y económicos. Lo jurídico ha sido usado tanto 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”) para subvertir e impugnar el “orden establecido” (Santos 2005).

El acceso de lo étnico al litigio jurídico se lo atribuye a dos circunstancias. Según Comaroff y Comaroff (2011: 95-96), la primera remite a la vigencia del fetichismo jurídico, la fe casi ciega en lo jurídico para resolver las diferencias, la reducción de lo social a lo contractual o la denominada judicialización de la política (Sieder 2005). La segunda remite a la vinculación que ha adquirido la etnicidad como categoría jurídica y la posibilidad del uso de la ley como una herramienta para adquirir poder aunque, como advierten los Comaroff (2011), también puede suceder todo lo contrario.

Por todas estas consideraciones, una parte sustancial de esta tesis profundizará las maneras en que el movimiento indígena ecuatoriano ha utilizado el ejercicio de administración de su justicia propia para lograr no solo su reconocimiento sino la vigencia del pluralismo jurídico en el país.

### **El enfoque de los nuevos movimientos sociales**

A propósito de cumplirse veinte años de la toma de la iglesia de Santo Domingo por parte del movimiento indígena en el año 1990, el diario *El Comercio* de la ciudad de Quito del 28 de mayo de 2010<sup>5</sup> hizo un reportaje a cargo de la periodista Mariela Rosero. Extraigo algunos párrafos 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 Lluco 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.

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

---

<sup>5</sup>Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/levantamiento-empezo-iglesia.html> consultado el 30 de junio de 2015.

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, doce 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 con el cierre de las carreteras y la marcha hacia la capital, que 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. Los más representativos fueron: 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, 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 de la lucha del movimiento indígena ecuatoriano porque mostró una nueva forma de participación política, un nuevo repertorio de acción propio de los llamados “nuevos movimientos sociales”, convertido en objeto de estudio de carácter interdisciplinar interior de las ciencias sociales a partir de la segunda mitad del siglo XX. A continuación presento una revisión de las principales propuestas teóricas y metodológicas de estos enfoques con el fin de debatirlas y criticarlas. La primera pregunta que me planteo es por qué son considerados “nuevos” estos movimientos y en qué se diferencian de los viejos movimientos. Me parece que hay algunas razones importantes. Una primera es que sus formas de movilización política pasan de las contradicciones en términos de clases sociales a factores que tienen que ver con las diversas formas de diversidad cultural (género, edad, sexual, étnica, racial y religiosa) y con temas de reivindicación social (defensa del ambiente, la ecología, los derechos humanos, la movilidad humana, la paz, contra el armamentismo, etc.). Este hecho los hace 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 de las estrategias de movilización, los llamados repertorios de acción (Tilly 1978) igualmente se diversifican, se pasa así 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 generalmente nacen independientemente de los partidos políticos convencionales. En principio, no aspiran a participar del poder establecido y del aparato estatal, de alguna manera son extra institucionales, están fuera del establishment político. Su meta es la movilización de la sociedad civil y tratan de realizar sus metas “desde abajo”, no “desde arriba”.

Otra característica es que se alejan de la noción de democracia representativa y participativa y se acercan a la noción de democracia directa, redefiniendo de alguna manera la noción de ciudadanía a través de la movilización colectiva. Finalmente dos elementos adicionales se identifican con causas que rompen la división entre espacio público y espacio privado y reconocen la interpenetración de ambos ámbitos politizando de esta manera lo privado. Tiene además un carácter global, ya que trascienden las fronteras locales, regionales y nacionales y suelen priorizar la construcción de pertenencias a redes de comunicación, discusión y acción.

Para entender las diversas propuestas de los nuevos movimientos sociales, es indispensable señalar dos tendencias explicativas previas a su formulación que las anteceden y explican. A partir de la década de los setenta, desde una perspectiva más racionalista de explicar los movimientos sociales surgió la teoría de la movilización de recursos (McCarthy y Zald 1973 y Tilly 1978), para la cual lo relevante es cómo el movimiento se organiza para obtener sus reivindicaciones. Sin embargo, esta teoría dejó de lado las causas de su surgimiento así como la dimensión identitaria del mismo.

La otra tendencia, extendida a partir de los años ochenta, presta atención a la estructura de oportunidad política (McAdam, Tarrow y Tilly 2001), donde el Estado aparece casi exclusivamente como el conformador de la estrategia de los movimientos. En otras palabras, lo que interesaba saber es cómo los movimientos ajustan o reajustan sus estrategias movilizadoras y discursivas a partir del contexto político, de la apertura o cierre

del sistema político, de las relaciones entre las élites políticas y de las relaciones entre los posibles aliados.

Las dos tendencias mencionadas fueron contestadas por la propuesta de los nuevos movimientos sociales (Wallerstein 1990; Melucci 1994 y Touraine 1987 y 1997), según la cual lo relevante no son tanto los procesos organizativos y los contextos políticos sino por qué surgen los movimientos y cómo es el proceso de construcción de su identidad. Lo relevante era investigar cómo determinadas crisis estructurales, especialmente de carácter cultural, hacen surgir este nuevo tipo de conducta colectiva política. En realidad, a finales de la década de los ochenta, el panorama explicativo se presentaba dividido en dos posiciones, una instrumentalista, representada por la teoría de la movilización de recursos y la estructura de oportunidad política, y otra culturalista, interesada por los nuevos movimientos sociales.

Me detendré más en detalle en tres explicaciones inscritas en la tendencia de los nuevos movimientos sociales: la teoría de los sistemas históricos de Wallerstein, la teoría constructivista de Melucci y la teoría accionalista de Touraine.

Wallerstein (1990) pone énfasis en el contexto socio histórico en el que surgen los nuevos movimientos sociales, contexto entendido como una transformación de la sociedad a nivel global. Para este autor la crisis de los paradigmas de las ciencias sociales en la década de los sesenta también fue una crisis sistémica que trajo consigo la transformación estructural de la sociedad. Melucci (1994) por su parte puntualiza el paso de una sociedad industrial de clases a una sociedad postindustrial de la información, de los códigos y del conocimiento. Si al interior de la primera predominan los conflictos económicos y distributivos, en la segunda lo hacen los conflictos culturales e identitarios. Touraine (1987) plantea 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, por su lucha por la cultura, son sobre todo movimientos culturales 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, retomo algunas de ellas. La primera es el carácter antisistémico o contestatario, pues surgen

en contra del sistema social, económico, político y cultural hegemónico contra el cual luchan. En la medida en que la dominación está basada en la opresión, discriminación y exclusión de las diferencias -culturales, étnicas, sexuales o generacionales- entre las personas y colectivos, los nuevos movimientos sociales insisten en la necesidad de reconocer y afirmar las diferencias, de las que se desprenden las llamadas políticas de la diferencia. Los movimientos viven su propia historia evolutiva. Siguiendo a Touraine pasan generalmente por tres fases: la de la utopía o surgimiento, la de enfrentamiento y consolidación, y la de la institucionalización o desmovilización final. Finalmente no aspiran a conquistar el poder del Estado, tanto por no ser el único poseedor del poder como por su pérdida de legitimidad al no 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. Los trabajos de Escobar, Álvarez y Dagnino (1992 y 2001) son un referente en el tema, pues los autores sostienen que frente a la crisis que vive la modernidad occidental, y por supuesto América Latina, “es 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 de la realidad social y necesitan ser visibilizados, profundizados y teorizados.

El enfoque de nuevos movimientos sociales en América Latina debió dar cuenta de un florecimiento de los mismos en la región, y para su mejor comprensión, intento aglutinarlos de acuerdo al tipo de actores y rasgos comunes. En realidad a finales de los setenta tres grandes 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 nueva cosmovisión distinta a la occidental, y el movimiento de mujeres demolidor de la división del ámbito de lo público y lo privado. Todos estos movimientos respondían de alguna manera a los profundos cambios introducidos por el

neoliberalismo en la vida cotidiana de los sectores populares. Con el tiempo y para señalar los más visibles, los Sem Terra y seringueiros en Brasil, los indígenas en Ecuador, los zapatistas en México, los luchadores del agua y cocaleros en Bolivia y los desocupados (piqueteros) en Argentina.

Los rasgos comunes que los caracterizan son de diferente orden. Uno está relacionado con el factor territorial, pues la tierra pasó de ser considerada un mero medio de producción a la concepción de territorio concebido como un espacio colectivo donde se construye una nueva organización social que genera un proceso de apropiación material y simbólica del mismo. Esta estrategia originada en el medio rural empezó a extenderse a la periferia de las grandes ciudades mediante la invasión y ocupación de predios urbanos. Aquí entran desde los territorios étnicos, pasando por las autonomías indígenas y terminando en los sectores populares urbanizados.

Otra característica es que estos movimientos nacieron de manera autónoma al Estado y a los partidos políticos, buscando mantenerse material y simbólicamente autónomos a través del tiempo con el fin de mostrar una visión crítica y reflexiva. Esta calidad entró en crisis cuando los movimientos deciden participar electoralmente y eventualmente ganan y ejercen cargos de representación popular.

Otro rasgo ya anotado es el de construcción de una identidad cultural y política, donde prima la revalorización y afirmación de lo “propio”, lo cual ha permitido afirmar en especial las diferencias étnicas y de género. Se trata de enfrentar conjuntamente las desigualdades económicas a través de la generalización de los derechos fundamentales (educación, salud e ingreso digno) y las exclusiones basadas en las diferencias culturales con el fin de garantizar el derecho a lo diverso y a lo heterogéneo.

Una cuarta característica es la preocupación por la formación de sus propios intelectuales, líderes y lideresas propios, que de manera definitiva hablen en su nombre. Intentos como las escuelas del movimiento Sin Tierra y la red de universidades indígenas interculturales y comunitarias Abya-Yala forman parte de este gran esfuerzo. La presencia de intelectuales que vienen “desde fuera” es parte finalmente de la historia pasada.

El nuevo papel protagónico de las mujeres en todos los ámbitos de las organizaciones existentes es otra característica. Su participación no se limita a iniciativas productivas sino que forma parte del proceso de toma de decisiones políticas que comprometen la continuidad y unidad de sus familias y colectividades. Todo esto en el marco de afirmación de sus derechos que les garantice protección ante cualquier intento de discriminación y cualquier tipo de violencia que las amenace.

La última característica es la relación con la naturaleza en el marco de la explotación destructiva de los bienes sociales naturales, en especial de los no renovables (agua, minerales, petróleo, etc.), considerando que la relación naturaleza-cultura reconoce en la primera características similares al mundo animado, con lo cual su alienación y depredación afecta al conjunto de la vida mismo en todo el planeta.

Del enfoque de los nuevos movimientos sociales, me interesa recuperar algunos aportes básicos para esta tesis. El tema de la construcción de la identidad cultural y política lo dejo de lado porque ya fue comentado en el enfoque étnico. Me detengo especialmente en la cuestión del reconocimiento y afirmación de las diferencias, puestro de pensar de modo situado los lugares y las políticas de las diferencias vinculadas a las construcciones de etnicidad, género y de raza. Artículo el tema de las diferencias con el de las desigualdades, que es el último enfoque que analizaré en este capítulo, para comprender sus dimensiones simbólicas.

Las desigualdades han sido y son naturalizadas y legitimadas a través de la construcción constante de las diferencias. Sin embargo es también desde las diferencias desde donde se producen las tensiones que desestabilizan las clasificaciones hegemónicas. Utilizo a Besserer (2013) que plantea la necesidad de estudiar las “micro políticas de la diferencia”, la participación política y electoral y administración de la justicia en mi caso, para evitar mirar de forma contrastiva las identidades culturales y políticas, y poder más bien verlas como la posibilidad de vislumbrar otras formas de relación y organización social.

El otro aporte que me interesa retomar es el papel protagónico de las mujeres al interior 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 a nivel local así 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 la diferencia de ser mujer todavía funciona en términos de exclusión, tal como lo muestra su participación en procesos electorales y en los pocos espacios que han logrado posiciones que implican una toma de decisiones que supongan cambios en la estructura del poder establecido, siendo el sistema de administración de justicia indígena uno de ellos.

### **El enfoque de los estudios poscoloniales y subalternos**

Mariano Curicama Guamán, indígena originario del pueblo de Columbe, provincia de Chimborazo, localizada en la sierra central del Ecuador, es actualmente uno de los veintitrés prefectos provinciales elegidos por votación popular que tiene el país. Inició su carrera política como concejal alterno del municipio de Guamote en el año 1984 y desde el año 2004 es prefecto de su provincia, habiendo sido elegido por tres períodos consecutivos.

Uno de los sucesos más importantes de su vida política es cuando fue elegido alcalde del municipio de Guamote en 1996, lo que él narra de la siguiente manera:

Fuimos 6 candidatos, la gente nos dio el respaldo necesario, ni sumando los votos de los otros 5 me lograron 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 matriz, 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, nos reunimos ellos estaban unos 50 y nosotros unos 30, les dije que no había problema sino no me dejen posesionar, les dije que me voy a posesionar en mi comunidad. No era legal, sino que era una viveza.

El día de la posesión había como seis mil gentes, siempre agradezco a los amigos de Columbe y Llin-Llin. Más de 100 paisanos llegaron montados en caballos, con vetas y bocinas<sup>6</sup>. Ahí les bajamos de una a la parte mestiza, ellos dijeron, este indio si trae gente nos masacran aquí (entrevista hecha por Esteban López, 13 de marzo de 2015).

Un suceso parecido pasó cuando fue elegido prefecto provincial en el año 2004 con 48.870 votos (el 31.40 % del total). La reacción por parte de la población mestiza de la cabecera municipal y de la capital de provincia y las élites locales es ilustrativa de la vigencia de las relaciones coloniales, de subalternidad y racistas ante un indio que se atrevió a llegar al poder político local y regional. El testimonio de uno de sus asesores es elocuente:

---

<sup>6</sup>Látigo de cuero de res e instrumento musical andino

Las elecciones propiamente fueron en el 2004, igual resistencia que encontró en Guamote encontró aquí en Riobamba, especialmente con las Cámaras empresariales. A los 15 días de haber posesionado 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*<sup>7</sup>. La policía intervino y entraron 20 personas a la sala de sesiones del Consejo y empezó hablando Walter Aldaz, muy agresivo y muy directo. En cuestión de 30 segundos el prefecto dijo: “señores aquí se termina la reunión, si este el modo que ustedes vienen a dialogar conmigo se termina la reunión, con permiso”. La respuesta fue no, no, le cogieron ellos mismos para que no se vaya. Disculpe, le dijeron. Fue una reacción y decisión muy fuerte y firme del prefecto, y les ganó. Desde allí 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 les lincha. Decían, “donde está el Mariano Curicama, por qué no está acá?” Y desde allí todo el sector empresarial hasta ahora, inclusive el presidente de la Cámara de Comercio y de Industrias, casi mensualmente se reúne el prefecto con los diferentes sectores, con el único sector que no se ha reunido es con el Centro Agrícola (medianos y grandes propietarios) (entrevista, Carlos Moreno, 23 de enero 2014).

Los estudios poscoloniales y subalternos surgen en la discusión de las ciencias sociales en los años ochenta, siendo tres hechos históricos anteriores los que sustentan su desarrollo: la independencia de la India de los ingleses en 1947 que rompió de forma definitiva el colonialismo europeo establecido desde el siglo XVI; los procesos de liberación y la creación de nuevas naciones africanas y asiáticas iniciadas a partir de 1950; y la aparición de los nacionalismos del denominado “Tercer Mundo”. En este contexto aparece el texto de Edward Said, *Orientalismo* (1978), que por un lado modificó los términos del debate sobre las representaciones metropolitanas sobre los pueblos no europeos y sus identidades culturales y, por otro, mostró desde un ámbito académico emergente las tensiones críticas de los discursos coloniales y las representaciones imperiales.

Otro aporte importante fue el de Homi K. Bhabha (1994), quien señaló la ambivalencia inherente del 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 los ochenta, en la conformación del campo de los estudios poscoloniales al interior del mundo académico metropolitano y provincial.

Paralelamente a estos trabajos, un grupo de jóvenes historiadores de la India que, en su mayoría, se encontraban en Inglaterra encabezados por Ranajith Guha (1982), se plantearon la necesidad de una nueva agenda para la escritura de la historia india que reconociera la

---

<sup>7</sup> “Fuera de aquí”, en castellano.

centralidad de los grupos subordinados para enmendar el desequilibrio de 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.

Guha tomó de Gramsci los seis puntos que el autor italiano enumera para el estudio de las clases subalternas:

1. La formación objetiva de los grupos subalternos a través del desarrollo y las transformaciones que sufren en el mundo de la producción económica, su reproducción y su inserción en grupos sociales ya existentes. 2. Su adhesión a las formaciones políticas dominantes y los intentos de influir en esas formaciones, en pro de sus reivindicaciones. 3. El surgimiento de partidos nuevos entre los grupos dominantes, para control de los sectores subalternos. 4. Las formaciones propias de los subalternos para conseguir sus reivindicaciones. 5. Las nuevas formaciones -en viejos cuadros- de los grupos subalternos para afirmar su autonomía y 6. Las alineaciones que afirman la autonomía integral (Guha 1999: 182).

Este grupo va a retomar dos nociones 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 del Asia expresada en esa región en términos de clase, casta, edad, género, raza u oficio. El análisis de las identidades de lo subalterno (como categoría y entidad) ha sido uno de los temas más elaborados por estos autores, entendida bajo dos perspectivas, como una entidad singular y homogénea y como una articulación de identidades definidas, de comunidad y clase, de casta y raza y de género y nación.

En especial quisiera rescatar el aporte de Gayatri Spivak, quien a partir de lecturas deconstructivistas y sensibilidades estratégicas intenta identificar lecturas contrarias de sujetos subalternos. Su interesante escrito denominado *Pueden hablar los subalternos?* (1988) es una muestra de las convergencias entre estudios poscoloniales y subalternos. Para el caso del movimiento indígena ecuatoriano que nos ocupa, no solamente es el subalterno que habla a través de sus representantes sino que también, como dice Grimson: “baila, pinta, sedisfraza, rompe, construye, llora, se ríe o guiña un ojo” (2013:13). Otra convergencia importante de los dos enfoques es la posición crítica a la colonia y a la nación, inspirada en el pensamiento anticolonial, descolonizador y antiimperialista de autores precedentes que en la actualidad son considerados un referente del actual movimiento afrodescendiente, tales como Frantz Fanon, Amílcar Cabral y Aimé Césaire.

A la par de las convergencias, se debe sin embargo 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 llamada antropología histórica, en especial los trabajos de Jean y John Comaroff (1991, 1992 y 1997), quienes mostraron que las nociones de colonia e imperio no son formaciones totalizadoras a partir del caso etnográfico de Sudáfrica; 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 (en especial género y sexualidad), 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 articulando los Estados y democracias nacionales y consiste en el derecho y el poder auto-asignado por un grupo social privilegiado y superior de imponer su imagen sobre aquellos que considera inferiores.

Finalmente el reconocimiento de que las naciones, el nacionalismo y las identidades nacionales modernos son artefactos y procesos que se construyen histórica y socialmente es uno de los aportes más interesantes de este enfoque, sobre todo considerando 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 los noventa, los estudios poscoloniales y subalternos surgidos originalmente en el Sur del Asia tuvieron una amplia apropiación y extensión en los otros continentes. Para esta tesis yo me detendré en el caso de América Latina. Los trabajos que inician este tema en la región tanto desde los Estados Unidos (Rabasa, Sanjinés y Carr (eds.) 1994; Rodríguez 2001; Beverly 1999 y Coronil 1997) como desde Latinoamérica (Rivera y Barragán (eds.), 1997); Kraniuskas y Zermeño (eds.) 1999; Dube 1999 y Mallon

1994) plantearon debates 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 y propositiva. El consenso que les unió fue la necesidad de construir un mundo democrático. Para ello conceptualizan a la nación como un espacio dual en el que conviven élites metropolitanas con élites criollas y élites criollas con grupos subalternos. La consideran como un espacio de contraposición y coalición, con múltiples fracturas de lengua, raza, etnia, género y clase.

Florencia Mallon (1994) critica al Grupo Latinoamericano por ser demasiado textualistas, dependientes de la deconstrucción derrideana, por ignorar los aportes de la historia social latinoamericana, en especial, de los estudiosos de la región andina. Por otro lado, reivindica la investigación de archivo y el trabajo de campo porque para ella ambos son escenarios contruidos y en los que intervienen la lucha por el poder.

De este enfoque me interesa recuperar tres categorías conceptuales, propuestas desde América Latina, que permiten comprender la heterogeneidad cultural, sus articulaciones históricas y sus lógicas políticas por lo que las considero útiles para el análisis del movimiento indígena ecuatoriano. 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), que las analizaré por separado.

En el libro citado, Marisol de la Cadena plantea la noción de políticas conceptuales en general y el de geo-políticas para subrayar que “las definiciones de raza son dialógicas, y que estos diálogos están articulados por relaciones de poder. La raza responde a geo-políticas conceptuales locales, nacionales e internacionales” (2007:13). En este sentido una geo-política conceptual correspondería a una formación de indianidad no solo considerada desde las visiones raciales articuladas por las élites sino también desde las visiones de los sectores subalternizados.

Por lo tanto, es importante considerar en el análisis de la racialización de la etnicidad como 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 elites son interpeladas por las categorizaciones raciales globales. Es decir, se deben tener en cuenta las externalidades de las conceptualizaciones de raza, o lo que la autora llama: “las consecuencias del concepto más allá del mismo” (2007: 8). Además precisa a la raza:

“Como 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—” (2007: 12-13).

En el libro *La Nación y sus Otros* (2007), Rita Segato reúne una serie de artículos escritos a partir de 1990. Una de las críticas que realiza en este trabajo es a la noción multicultural de corte liberal de diversidad, entendida como un objeto mecánico y objetificador, a la que antepone su versión de diversidad como producto histórico y no como un hecho de la naturaleza. En otras palabras, debe ser entendida como un producto entre interlocutores jerárquicamente posicionado y firmemente situado en historias locales, regionales, nacionales.

En consecuencia plantea reemplazar la expresión de formaciones nacionales de diversidad por la de formaciones nacionales de la alteridad, consideradas como “representaciones hegemónicas de nación que producen realidades” (2007:29). Siguiendo la línea de pensamiento de Frantz Fanon y Homi Bhabha hace uso del 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. Tal como dice Segato: “todo estado —colonial o nacional- es otrificador, alterofílico y alterofóbico simultáneamente” (2006:12).

Un aporte particular de Segato es la distinción que hace entre las nuevas identidades políticas transnacionales y las denominadas alteridades históricas. Mientras las primeras responden a una agenda política global alejadas de las problemáticas locales y responden a las temáticas internas de los países del Norte, las segundas son el resultado de la convivencia histórica en un determinado contexto nacional. La distinción de ambos conceptos da luz sobre la producción de identidades políticas en los países del Sur. En

palabras de la autora: “es a partir del horizonte de sentido de la nación que se perciben las construcciones de la diferencia” (Segato, 2006:9) tanto racial como étnica.

Claudia Briones propone en *Cartografías Argentinas* (2005) “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” (2005, 17). Para ello intenta pensar cartográficamente no solamente la nación sino también los niveles provinciales de estatalidad, inspirada en la propuesta de Grossberg por 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 sólo desde un sentido temporal sino dentro de una lógica espacial” (2005:17).

Su propuesta de 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 de sus provincias en la construcción de las políticas de la diferencia.

Finalmente, Eduardo Restrepo retoma la propuesta de Wade (1997) que aborda el estudio de las políticas de la alteridad desde 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 el autor: “No solo diversidad de los otros dentro de la nación, sino también desigualdades constituidas en nombre de las diferencias culturales jerarquizadas” (2013:149).

Al hacer un intento de definición de las políticas de la diferencia menciona:

Con políticas de la diferencia entiendo 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, lo que entiendo por políticas de la diferencia (2013: 159).

Restrepo también se refiere a que las políticas de la diferencia se encuentran parcialmente expresadas en una variedad de formaciones discursivas (la del orientalismo, la del

desarrollismo, la del indigenismo) 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 borrado de tales diferencias” (2013: 160).

### **El enfoque de los estudios sobre desigualdad social y económicas y las diferencias étnicas y culturales**

El 11 de diciembre del 2014, el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) notificó a la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), vía resolución ministerial 0196, la terminación del comodato mediante el cual utilizaba una casa de propiedad de este ministerio en la ciudad de Quito donde funciona la sede nacional de esta organización. El comodato fue firmado en 1991 durante la presidencia de Rodrigo Borja y ratificado en la presidencia de Alfredo Palacio en el 2004.

La razón del gobierno de Rafael Correa para 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]<sup>8</sup>.

Esta acción contra el movimiento indígena organizado provocó una movilización nacional e internacional para que no se ejecute 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 la sede en disputa el día 6 de enero de 2015. Ese día una dirigente indígena presidenta de la Federación de Indígenas y Campesinas de Imbabura, FICI, de la Sierra Norte, dijo en su intervención:

“Los pueblos de la Sierra norte del Ecuador estamos aquí para defender y exigir a las autoridades que nuestros derechos tienen que defenderse, respetar, y nosotros estamos aquí a defender. Las acciones

---

<sup>8</sup> Disponible en: [http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/262124571adf40d5-41a5-4c3a-b8ec-968dafd41825\\_27122014\\_/8](http://edicionimpresa.elcomercio.com/es/262124571adf40d5-41a5-4c3a-b8ec-968dafd41825_27122014_/8) consultada el 5 de julio de 2015.

de la Sierra norte del Ecuador justamente con los pueblos Kitu Cara, Kayambi, Natabuela, Otavalo y Caranqui hemos iniciado el 29 de diciembre de 2014 un chaski, justamente recuperando nuestras prácticas de los 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 de 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:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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).

Ante 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 de diciembre 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.

Hago alusión a este hecho porque de alguna manera estuvo dirigido hacia 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 -ENEMDU, de 2014, las cifras de pobreza por necesidades básicas insatisfechas -NBI-, y auto identificación étnica y cultural eran las siguientes: blanco: 25.6%, mestizo: 30.7%, afroecuatoriano: 43.2% e indígena: 59.7% (INEC ENEMDU 2014).

La segunda característica tiene que ver con 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 el año 2004, según la cual los afroecuatorianos son las mayores víctimas del racismo, 88%, seguidos por los indígenas, 71% (INEC 2004).

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

El segundo fija su mirada en las pautas que regulan las relaciones e interacciones sociales y sus elaboraciones son escasas y se encuentran principalmente entre los trabajos de orientación etnometodológica o constructivista. Así Goffman (1939) estudia los estigmas, que marcan de manera profunda a quienes los sufren y definen el tipo especial de relaciones que se debe establecer con ellos. Para él, los pequeños actos de deferencia o rebajamiento son los que, al acumularse, constituyen las grandes diferencias sociales. Por su lado, el análisis relacional desarrollado por Tilly (2004), ha hecho un detallado análisis sobre lo que él llama la desigualdad categorial. De acuerdo con este autor, la cultura separa a las personas en clases o categorías, sobre la base de 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 ellas es lo que hace que la desigualdad perdure. La propuesta de Tilly está inspirada en el estudio de las formas de clasificación social de

Durkheim y Mauss (1993), en los trabajos sobre los procesos de “cierre social” elaborados por Weber (1996) y en el ensayo teórico sobre las relaciones entre “establecidos y marginados” de Elías (2000).

Las categorías sociales también integran el análisis de la desigualdad desarrollado por Fitoussi y Rosanvallon (1996), quienes realizan una distinción entre las “desigualdades estructurales” y las “nuevas desigualdades”, también llamadas “desigualdades dinámicas”.

Reygadas por su parte define a la desigualdad como “una relación social entre al menos dos términos que implica una distribución asimétrica de poder” (2008: 36). En realidad la desigualdad es un fenómeno diverso y complejo que requiere de un enfoque multidimensional (Reygadas2004). Inspirado en Wolf (2001:20) plantea que este enfoque implicaría también analizar sus aspectos económicos, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes tipos de desigualdades (étnicas, de clase, de status, de género, etc.).

Es necesario combinar la perspectiva relacional y el enfoque constructivista con la atención a las dimensiones estructurales y las trayectorias individuales. Siguiendo a Reygadas (2004), el estudio de las diferentes dimensiones de la desigualdad social es un capítulo central de la investigación sobre la multiplicidad de formas en que el poder se inscribe en las relaciones sociales. En efecto, en tanto fenómeno relacionado con la distribución social de recursos de riqueza, prestigio y bienestar, la desigualdad es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder.

Para ello es importante incorporar la atención a la “perspectiva de los actores” privilegiada por el constructivismo, sin dejar de lado el análisis de los procesos sociales, políticos y culturales que enmarcan y otorgan sentido a dichas perspectivas y a las relaciones sociales en las que se inserta el fenómeno de 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 en base a las cuales se articulan relaciones de explotación y exclusión, son mecanismos centrales en los procesos de creación, perpetuación e institucionalización de la desigualdad social. Interesa, por lo tanto, explorar esos procesos y dar cuenta de sus bases sociales y sus mecanismos de legitimación.

Otro aporte importante en el tema de la desigualdad y exclusión lo hace Boaventura de Sousa Santos cuando afirma:

Identifico dos sistemas de pertenencia y subordinación en las sociedades capitalistas modernas: desigualdad y exclusión. De acuerdo al primero, las personas están subordinadas por el modo en que se integran a la sociedad mientras que, en el segundo caso, se encuentran subordinadas por el modo en que son excluidas de la sociedad. Mientras la desigualdad se establece por el principio de igualdad, la exclusión se establece de acuerdo al principio de la diferencia (Santos 2003:175).

Me sirvo de este autor para plantear la pregunta: ¿cuál es el impacto del derecho (o de la justicia) sobre las desigualdades sociales y las exclusiones étnicas y culturales? O como lo dicen Góngora-Mera, Costa y Leite Goncalves (2015) ¿Es el derecho corrector o (re)productor de desigualdades? A lo que añadiría, ¿y de exclusiones?

En una reciente investigación sobre justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador y Bolivia, Santos (2012) utiliza dos razones que forman parte de su trabajo sociológico anterior, para justificar su realización. La primera “es que el derecho y la justicia son una de las ventanas más privilegiadas para analizar las contradicciones, las ambivalencias, los ritmos, los avances y retrocesos de los procesos de transformación social” (2012:14). Esta proposición se asienta en el hecho de que el “Estado y el derecho modernos 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” (2012: 14).

La segunda razón esgrimida por el autor es que lo que distingue las luchas indígenas en América Latina es “el hecho de reivindicar una precedencia histórica y una autonomía cultural que desafían todo el edificio jurídico y político del Estado moderno colonial” (2012:14). Para él, 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 llama Santos la sociología de las ausencias.

El hecho de que la justicia indígena haya sido constitucionalizada en ambos países significa que lo que está en juego es el análisis de las tensiones y transiciones que se producen de un Estado-nación colonial constituido a un proyecto de Estado plurinacional, intercultural y emancipatorio. Los principales campos de tensión y disputa que conlleva este proceso son del monismo al pluralismo jurídico, del multiculturalismo liberal al interculturalismo, de la

nación a la plurinación y del pluralismo político a la democracia intercultural, lo que será motivo de tratamiento a lo largo de los capítulos tres, cuatro y cinco de este trabajo.

## **Capítulo II**

### **El movimiento indígena ecuatoriano: contextualización y desenvolvimiento**

Una vez hecho un acercamiento a los diferentes campos teóricos que explican la relación entre el Estado y el movimiento indígena, es indispensable profundizar en este capítulo en la formación nacional de alteridad ecuatoriana considerada como "representaciones hegemónicas de nación que producen realidades"(Segato 2007:29). Para ello pretendo contextualizar la realidad económica, política y social que ha vivido el movimiento

indígena ecuatoriano desde mediados del siglo pasado, época en la cual surgió como actor social con voz propia, hasta su situación en la actualidad<sup>9</sup>.

A tal fin, este capítulo tendrá en cuenta dos elementos constitutivos. Uno es de carácter histórico conceptual y organizativo que revisa la construcción del concepto de nacionalidad indígena e identifica a las principales organizaciones indígenas que se han conformado en el país a partir de la segunda mitad del siglo pasado con el fin de proporcionar a los lectores el escenario de fondo en el cual se han desarrollado los distintos conflictos y enfrentamientos. El segundo elemento es de carácter histórico político ya que periodiza la lucha indígena de la CONAIE en cuatro grandes períodos con especificidad propia: la lucha por la tierra y la reforma agraria en los sesenta y setenta; la emergencia y grandes movilizaciones en los ochenta y noventa; la elaboración de las nuevas constituciones (1998 y 2008) junto con el ascenso al poder nacional y local en la primera década del nuevo siglo; y finalmente las nuevas confrontaciones con el Estado a partir de la segunda década de este siglo.

### **La construcción del concepto de nacionalidad indígena**

Quisiera partir de un hecho que caracteriza al movimiento indígena ecuatoriano primero y, luego, también al boliviano. Se trata de la denominación utilizada para autodefinirse como nacionalidades y naciones indígenas. Me detengo en el término nacionalidades por el carácter que tiene actualmente el Estado ecuatoriano<sup>10</sup>, a partir de la Constitución de 2008, de ser plurinacional. El origen histórico de este término se remonta a la discusión que se suscitó en el II Congreso Mundial de la Internacional Comunista –COMINTERM, realizado en Moscú del 19 de julio al 7 de agosto de 1920, en el cual se estableció el término “repúblicas nativas independientes” (Becker 2011:193) para referirse a los afrodescendientes de Sudáfrica y de los Estados Unidos. El mismo COMINTERM, en su sexto congreso de 1928 reconoció, el potencial revolucionario de las luchas anticoloniales y

---

<sup>9</sup>El marcar el inicio y término de este período responde a fines analíticos justificados por el autor en la introducción de esta tesis.

<sup>10</sup> El artículo 1 de la Constitución dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”.

extendió esta concepción a los pueblos kichwas y aymaras de los Andes, retomando la discusión planteada por Lenin sobre la cuestión de lo nacional y lo colonial.

Como ya se mencionó en el capítulo I, en la Conferencia Comunista Latinoamericana celebrada en Buenos Aires en 1929, que contó con la presencia de José Carlos Mariátegui y delegaciones de los partidos comunistas de la región, se examinó si en la lucha antiimperialista se debía incluir a las nacionalidades indígenas y la manera de hacerlo. Los dirigentes del entonces COMINTERM, nacionalistas en alto grado, consideraron que el socialismo era el medio más rápido y seguro de construir la nación y, por lo tanto, decidieron que el reconocimiento de las nacionalidades indias, retomando la tesis planteadas por Radek y Rosa Luxemburgo, desembocaría en la creación de Estados burgueses que retrasarían la revolución. Por consiguiente, se volvió a insistir en la importancia del proletariado urbano y rural como vanguardia de la revolución.

Becker (2011) señala que desde 1930 hasta 1970 el término nacionalidad fue utilizado por militantes comunistas solamente en ciertos discursos, mientras en la práctica se va a hablar de la raza indígena o del problema indígena como una parte de las masas campesinas que formaban parte de la explotación capitalista en la formación social ecuatoriana. Sin embargo, en los años setenta, la filóloga ecuatoriana, Ileana Almeida (1979; 1984), formada en la Unión Soviética, va a reintroducir el término nacionalidad indígena como una categoría política. Similar tarea llevó adelante el etnógrafo soviético Yuri Zubritski (1984), quien encabezó la sección de quechua en radio Moscú, mantenida de 1964 a 1984, quien visitó varias veces Ecuador y Perú en la década del setenta. Durante sus estancias tuvo la oportunidad de reunirse con líderes indígenas y gestionó becas para que indígenas ecuatorianos estudiaran en la Unión Soviética.

Lo que queda claro es que la noción de nacionalidad indígena tiene un origen marxista y fue introducida al interior del 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 parte de una estrategia de construcción política que identificase al movimiento y que sea capaz de convertirse en una causa de movilización.

En todo caso, el término como tal pasó a formar parte del discurso indígena y fue elegido porque los representaba de mejor manera que otros términos tales como 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 el dirigente Leonidas Iza, ex presidente de la CONAIE, la nacionalidad expresa ante todo identidad de lo diverso, es decir, no sólo expresa un factor de clase al aspirar a una 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 este punto es conveniente incluir lo que dice el proyecto político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE, 1997) aprobado en el IV Congreso de esta organización celebrado el año 1993, cuando define el término nacionalidades indígenas:

Somos 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 (1997:47).

Este concepto le lleva a reconocer al documento aludido la existencia en el país de catorce nacionalidades indígenas<sup>11</sup> y dieciocho pueblos<sup>12</sup>, dieciséis de los cuales corresponden a la nacionalidad kichwa de la Sierra, la más numerosa a nivel nacional.

El destino del término nacionalidades indígenas en el caso ecuatoriano ha tenido un derrotero sinuoso hasta que finalmente fue reconocido por el Estado ecuatoriano como norma constitucional en el año 2008. Me detengo muy rápidamente en la aprobación de los dos procesos constitucionales de los últimos veinte años para poder evidenciar este proceso.

---

<sup>11</sup>En la región Costa: awá, chachi, epera y tsáchila, en la región Sierra: kichwa y en la Amazonia: shuar, achuar, waorani, andoa, shiwiari, cofan, siona, secoya y kichwa de la Amazonia.

<sup>12</sup> Los pueblos kichwa de la región Sierra de norte a sur son: pasto, karanki, natabuela, otavalo, kayambi, kitu kara, panzaleo, kisapincha, tomabela, salasaca, chibuleo, waranka, puruwa, kañari, saraguro y palta. En la región Costa: manta y huancavilca. Vale la pena mencionar que el concepto de pueblo se aplica solamente a la nacionalidad kichwa de la Sierra, ya que “permite reconocer que al interior de 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). Por lo tanto, el término nacionalidad no corresponde a pueblo, varios pueblos forman parte de una misma nacionalidad, solamente en el caso de la nacionalidad kichwa de la Sierra. Es entonces la denominación de nacionalidad indígena ecuatoriana que equivaldría al concepto de pueblo indígena, tal como lo define el artículo 1 del Convenio No. 169 de la OIT.

La propuesta de la CONAIE en la asamblea constituyente realizada del 20 de diciembre de 1997 al 8 de mayo de 1998 contenía dos elementos claves: el reconocimiento del Estado ecuatoriano como pluricultural, multiétnico y plurinacional, y la aprobación de los derechos colectivos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Las dos propuestas corrieron diferente suerte. La primera fue parcialmente aprobada. El artículo 1 de esa constitución dice: “El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico” (Constitución Política del Ecuador, 1998), es decir, el carácter plurinacional no fue aprobado por el bloque de la derecha política y los militares porque “atentaba” contra la unidad nacional y abría la posibilidad de la creación de “naciones indias” dentro de la nación (García 2001a)<sup>13</sup>.

El reconocimiento de los pueblos indígenas y afroecuatorianos como sujetos colectivos de derechos, en cambio, sí fue aprobado. El artículo 83 dice: “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” (Constitución Política del Ecuador 1998). El artículo 84 norma sobre quince derechos colectivos relacionados con la identidad, tierras comunitarias, recursos naturales, organización social y autoridad, propiedad intelectual colectiva, patrimonio cultural e histórico, educación intercultural bilingüe, medicina tradicional, participación en planes y proyectos de desarrollo y símbolos propios. Se debe mencionar también que el artículo 191 reconoce a las autoridades indígenas la administración de su propia justicia en la resolución de sus conflictos internos.

En la negociación política que se dio al interior de la asamblea constituyente el movimiento indígena contaba solamente con diez asambleístas de un total de setenta, y debió optar por la aprobación de los derechos colectivos renunciando al carácter plurinacional del Estado ecuatoriano. De cualquiera manera, lo logrado colocaba al Ecuador en la vanguardia de los de los derechos colectivos indígenas ya que las constituciones similares en la región no alcanzan tal logro, así el caso de los cambios constitucionales aprobados hasta ese

---

<sup>13</sup> Para esa fecha, la paz con el Perú no había sido firmada y el efecto del conflicto militar de 1995 estaba todavía presente. La paz fue concretada el 26 de octubre de 1998.

momento: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay y México (1992), Perú (1993) y Argentina (1994).

Para ilustrar lo que sucedió entre el año 2007 y 2008 (García 2009), me sirvo del análisis de las intervenciones de los asambleístas respecto de la discusión y aprobación del carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano, tal como constan en las actas de la asamblea constituyente celebrada entre el 29 de noviembre de 2007 al 25 de julio de 2008<sup>14</sup>.

El artículo 1 de la Constitución definió el carácter del Estado ecuatoriano en los siguientes términos: constitucional, social y democrático de derechos y justicia, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Me detengo rápidamente en los primeros y profundizare en el carácter plurinacional e intercultural.

Según la asambleísta del Movimiento Ruptura de los 25, María Paula Romo, los Estados modernos se organizan inicialmente como Estados de derecho, lo que quiere decir que se organizan a través de las leyes, que el poder está en las leyes. Luego se pasa a definir al Estado como Estado social de derecho, tal como lo hizo la Constitución de 1998, “social” porque, además de organizarse a través de las leyes, reconoce que tiene la obligación de generar bienestar para los ciudadanos y las ciudadanas. Se trata entonces del conocido “Estado de bienestar”.

La definición de Estado constitucional de derechos y justicia convierte a la constitución y a los derechos fundamentales de todas las generaciones en el eje del sistema político y jurídico. En realidad esta propuesta, proveniente de la corriente neo constitucionalista de los estudiosos del derecho (Carbonell 2007), coincide de alguna manera con el “enfoque de derechos y garantías sociales” adoptado por el sistema de Naciones Unidas desde el año 2000, como enfoque prioritario de desarrollo, cuando se formularon los objetivos del milenio a cumplirse hasta el 2015.

---

<sup>14</sup> La Asamblea Constituyente se dividió por mesas temáticas para la elaboración de los diferentes artículos. Primero se hicieron consultas populares al interior del país, y se recibieron 3.500 propuestas de las organizaciones de la sociedad civil y 100.000 visitas; luego se elaboraba una primera propuesta de texto. A continuación de la discusión del texto, se producía un informe de mayoría y otro de minoría si no había consenso para el pleno de la Asamblea. Esta a su vez, luego de dos debates aprobaba y votaba sobre el texto definitivo.

Respecto al carácter plurinacional e intercultural trataré de presentar los elementos constitutivos del debate entre defensores y opositores de esta posición dentro de la Asamblea, basado en el informe de mayoría de la mesa No.3, que trató el tema de la estructura e instituciones del Estado, y en el informe de minoría de la misma mesa. Desde una óptica más política ideológica, se podría decir que los partidos y movimientos de centro e izquierda se alinearon con los primeros, mientras que los partidos de derecha y populistas con los segundos.

El tema más polémico fue el del carácter plurinacional en contraste con el carácter intercultural que tuvo más aceptación. Un primer elemento era el peligro separatista sospechado del carácter plurinacional. Se adujo para esto la existencia de una sola nacionalidad, la ecuatoriana, por la cual todos los ciudadanos y ciudadanas “son iguales” ante la ley. Se reivindicó que el carácter debe ser meramente pluricultural, tal como lo aprobó la Constitución de 1998, aduciendo que se trata solamente de un reconocimiento de “expresiones culturales”. Así se invocó el pasado indio, el de los “indios muertos”, y se desconoció el presente de los indios vivos, y yo añadiría, y de los afroecuatorianos vivos.

En este sentido, al mencionar el carácter plurinacional del Estado, el llamado informe de minoría lo denomina como “expresión divisionista, retardataria, racista y colonial mientras que es importante el reconocimiento constitucional de diferentes expresiones culturales nativas y de mestizaje” (Actas Asamblea Constituyente 2008). Además, este carácter supondría el “reconocimiento de estados menores dentro del mismo territorio nacional, y el Ecuador por el contrario, requiere de una sólida y firme unidad” (Actas Asamblea Constituyente 2008).

Muchos asambleístas de oposición mostraron constantemente en el debate dos actitudes que los condenaban: su etnocentrismo y su indiscutible desconocimiento de la historia y la realidad del país. “La plurinacionalidad es un disparate”, dice uno. “Los grupos indígenas ecuatorianos son descendientes de los incas”, expresa otro, y un tercero desconoce la existencia de las catorce nacionalidades indígenas en el país cuando habla del grupo shuar como la única nacionalidad de la Amazonia.

Otro elemento que saltó a la vista fue la confusión respecto de la noción de plurinacionalidad y del término *alli kawsay* (buen vivir) de parte de los assembleístas de la oposición y de algunos defensores. La asamblea recibió durante su desarrollo una serie de académicos e intelectuales conocedores del tema: Boaventura de Sousa Santos, Esther Sánchez, James Anaya (ex relator de Naciones Unidas de los Pueblos Indígenas) y Aníbal Quijano, entre otros. Igualmente, circularon documentos elaborados por autores ecuatorianos y extranjeros sobre el tema. Sin embargo, con excepción de un documento escrito por la assembleísta indígena Mónica Chuji, no se dispuso de material de autoría indígena. Todo esto no fue suficiente para lograr una comprensión suficiente sobre el tema, pues en los debates se reclamó continuamente este requerimiento, unido a los prejuicios y posiciones dogmáticas de los opositores.

Las intervenciones de los seis assembleístas indígenas (cuatro de Pachakutiky dos de Alianza País) y ocho afroecuatorianos (de los cuales solo una se identificó con el movimiento afroecuatoriano) merecen explicación propia. Evidentemente sus participaciones eran parte interesada de la discusión y estuvieron orientadas a la concreción de una de las tesis históricas planteadas por el movimiento desde 1990, denegadas en la constitución de 1998, y finalmente aprobadas en esta constitución número veinte durante los 178 años de vida republicana.

Su principal aporte fue evidenciar varios elementos clave de la noción de plurinacionalidad propuesta por el movimiento indígena desde hace veinte años. Me refiero en primer lugar a utilizar el artículo 1, del convenio No. 169 de la OIT, según el cual son considerados indígenas por tres elementos constitutivos: habitar en el actual país desde la época de la conquista; conservar todas sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y finalmente mantener cualquier forma de situación jurídica (donde se incluye la noción de nacionalidad paralela a la de pueblo utilizada 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 propias autoridades con sus mecanismos propios de elección; la vigencia y aplicación de sus sistemas de derecho propio; el desarrollo y fortalecimiento de sus lenguas y de los sistemas de educación

intercultural bilingüe; el mantenimiento y protección de los conocimientos colectivos, su 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 que cualquier plan o programa les afecte cultural, ambiental y territorialmente.

Si se hace un análisis más a profundidad de los elementos anteriores, se podrá plantear que en su mayoría forman parte de otra reivindicación indígena realizada ante el Estado, la de la autonomía, basada en el derecho a la libre determinación del artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y que, en el caso de la actual Constitución ecuatoriana, recibió un tratamiento mínimo.

El grupo de asambleístas no indígenas ni afroecuatorianos del centro izquierda político tuvieron también intervenciones valiosas al señalar otros elementos constitutivos de la plurinacionalidad: como el de poner en evidencia la falacia de que la adopción de la plurinacionalidad va a llevar al separatismo. Al respecto, uno de ellos expresa que las nacionalidades indígenas y el pueblo afroamericano “son verdaderos ecuatorianos, que sienten mucha 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 Asamblea Constituyente 2008).

Otra asambleísta afirmaba celebrar la declaratoria del Estado ecuatoriano como plurinacional “porque lo ha sido desde siempre”, y sustenta su posición citando a Boaventura de Sousa Santos cuando dice que: “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. Sólo así habrá una importante ruptura con el colonialismo que no terminó con las independencias” (Actas Asamblea Constituyente 2008).

Un asambleísta del Movimiento Alianza País evocaba que hay un miedo ancestral a la palabra plurinacionalidad, llamando a este miedo “pánico mestizo”, ya que los “salvajes” indios van a imponer su forma de vida al resto del país. Habló de aplicar una justicia histórica de parte de la cultura dominante blanca mestiza ante la invisibilización y

desconocimiento de los “otros”. Para él, este era un deber impostergable del Estado ecuatoriano.

Finalmente, otra asambleísta del mismo Movimiento mencionó un argumento interesante, inspirada nuevamente en Boaventura de Sousa Santos, cuando se refiere al colonialismo como algo que “unos no quieren recordar y otros no quieren olvidar”; se trata, dice, de un choque de la memoria histórica. Este choque crea los fantasmas del separatismo por un lado y por otro la evidencia de que los indígenas han defendido lo que es conveniente para el país y no lo que es conveniente solo para un grupo.

De cualquier manera, la votación final del artículo 1 constitucional mostró la correlación de fuerzas políticas ya mencionada en la asamblea: de un total de ciento treinta asambleístas, noventa y cuatro de centro izquierda votaron a favor, treinta de derecha y populistas en contra y seis estuvieron ausentes.

### **Principales organizaciones indígenas**

Al hablar del movimiento indígena en Ecuador es necesario remitirse a la creación y desarrollo de cuatro organizaciones nacionales que han estado vinculadas con el mismo desde la década de los cuarenta hasta la actualidad. Describiré cada una de ellas y explicaré las razones por las cuales esta tesis ha optado por analizar en profundidad una de ellas, la CONAIE, que además de ser la más importante es la más representativa.

En el capítulo anterior, mencioné la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios –FEI, en el año 1944 por parte del partido comunista ecuatoriano y un grupo de “cabecillas” indígenas kichwas de la Sierra norte y centro. Su principal lucha se centró alrededor de la reforma agraria y la desestructuración del sistema de hacienda. Una vez terminados estos procesos en la década de los sesenta y setenta, la organización entró en un proceso de desaparición en la década de los noventa. Lo paradójico es que esta última década se convirtió en el período de mayor movilización indígena que ha vivido el país durante el siglo XX y las dos décadas del siglo XXI.

Vale la pena aludir que esta primera organización indígena renació en el año 2003 con un nuevo nombre jurídico: la Confederación de Pueblos y Organizaciones Indígenas y Campesinas del Ecuador, aunque mantuvo su sigla histórica, FEI (Agualsaca y Taco 2014).

En el año 2006, se realizó la primera asamblea como Confederación y, en ese mismo año, se declaró aliada al presidente Correa y su gobierno, relación que mantiene hasta la fecha. Cuenta con ciento cincuenta y siete organizaciones afiliadas localizadas en catorce de las veinticuatro provincias que conforman el país (Agualsaca y Taco 2014:126 y 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 con la iglesia católica, sus sindicatos y el partido demócrata cristiano surgiendo como una respuesta a la FEI vinculada al partido comunista. Luego de romper con la iglesia católica se adhirió al partido socialista ecuatoriano, filiación que mantiene hasta la fecha. En 1989 añadió a sus siglas la letra I, FENOC-I, para evidenciar su vínculo con los pueblos indígenas, y finalmente en 1996, incorpora a sus siglas la letra N, FENOCIN, para resaltar la presencia del pueblo afrodescendiente en sus filas<sup>15</sup>.

Forma parte de dos organizaciones mayores, una regional y otra mundial. La primera es la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo -CLOC, creada en 1994 por iniciativa de organizaciones indígenas y campesinas de la región andina y el movimiento Sin Tierra de Brasil<sup>16</sup>. La organización global es la Vía Campesina creada en 1992 como coalición de ciento cuarenta y ocho organizaciones ubicadas en sesenta y nueve países que defienden una agricultura familiar y sostenible<sup>17</sup>.

La FENOCIN no está de acuerdo con el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, pues proclama a la interculturalidad como la forma de incorporar la diversidad en el país y:

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 (ver nota 15).

La cita merece un comentario explicativo, la principal objeción para no aceptar el carácter plurinacional del Estado es de carácter político, la consideran históricamente un concepto

---

<sup>15</sup> Disponible en: <http://www.fenocin.org>, consultado el 30 de julio de 2015.

<sup>16</sup> Disponible en: <http://www.cloc-viacampesina.net>, consultado el 30 de julio de 2015.

<sup>17</sup> Disponible en: [www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org), consultado el 30 de julio de 2015.

estalinista contraria a los principios ideológicos del partido socialista. FENOCIN agrupa a sesenta organizaciones locales que comprenden mil trescientos organizaciones y dos mil doscientos comunidades de base, con una cobertura de 500.000 familias y con presencia en diecinueve provincias (ver nota 15). Actualmente esta organización apoya políticamente al gobierno del presidente Correa en el poder desde el año 2007.

La tercera organización nacional es el Consejo de Pueblos y Organizaciones Evangélicas del Ecuador -FEINE. Formada en 1982 como Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos, cambió luego de nombre al ya mencionado. La masiva incursión de las iglesias evangélicas en el país se inició a partir de 1950. Las que se vincularon con los pueblos indígenas se concentraron en la provincia de Chimborazo en la Sierra central a través de las iglesias denominadas Unión Misionera Evangélica y Alianza Cristiana y Misionera. En las provincias amazónicas y en la provincia de Esmeraldas, en la Costa norte, se asociaron con la organización para-ecclesial llamada Instituto Lingüístico de Verano (Guamán 2011:20).

Durante tres décadas, el avance de las iglesias evangélicas en el país fue notorio, al punto que se conformó una organización indígena nacional de carácter religioso en un inicio y, luego, de carácter político, como se observará más adelante.

El núcleo de la FEINE fue la Asociación de Indígenas Evangélicos de Chimborazo - AIECH, creada en 1966--, la que actualmente cuenta con dieciocho organizaciones provinciales y locales que reúnen cerca de dos mil quinientas organizaciones religiosas, presentes en dieciocho provincias del país<sup>18</sup>. Las iglesias evangélicas durante su expansión utilizaron dos recursos claves. Por un lado, las acciones de asistencia que consistían en servicios de salud, venta de productos básicos, enseñanza de lecto-escritura en lenguas indígenas y, por el otro, los instrumentos propios de la evangelización que implicaban la traducción de la biblia a lenguas indígenas, la introducción de equipos modernos de comunicación, en especial la radio, y la formación de líderes y pastores religiosos (Guamán 2011:67).

---

<sup>18</sup>Disponible en: [www.feine.org.ec](http://www.feine.org.ec), consultado el 3 de agosto de 2015.

En el caso de la FEINE, es importante mencionar que en el año 2000 creó el movimiento político Amauta Jatari<sup>19</sup>, cambiando de nombre en el año 2004 como Amauta Yuyai<sup>20</sup>, como su brazo político electoral. Aigaje (2010) explica este hecho de la siguiente manera: “Durante mucho tiempo se abstuvieron 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” (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 organización religiosa que ya tenía una organización social consolidada decidió iniciar una organización política que la represente (Aigaje 2010).

El movimiento Amauta Yuyai ha participado en procesos electorales desde el año 2002 sin mayores logros, a excepción de la conquista de gobiernos locales donde ha conseguido algunas alcaldías. Actualmente mantiene un apoyo crítico con el gobierno del presidente Correa.

La última organización nacional indígena es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE--, fundada en el año 1986. Sus orígenes se remontan a la creación de la FICSH en el año 1964, ya reseñada en el capítulo 1 de esta tesis. La base de la CONAIE descansa en la conformación de tres organizaciones indígenas regionales previas, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana –CONFENIAE; la Confederación de Pueblos de las Nacionalidades Kichwadel Ecuador –ECUARUNARI--; y la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana -CONAICE.

Vale la pena revisar por separado cada uno de estos procesos organizativos. La CONFENIAE -creada en 1980- contó con el apoyo de tres organizaciones representantes de las dos nacionalidades más numerosas de la Amazonia ecuatoriana, la shuar y la kichwa. 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

---

<sup>19</sup> En castellano significa “sabio despertar”.

<sup>20</sup> En castellano significa “sabio pensar”

de Pueblos Indígenas de Pastaza (kichwa) –OPIP, iniciada en 1981--, ambas ubicadas en el centro de la Amazonia.

A esta iniciativa, se incorporaron en la década de los noventa las organizaciones de las otras siete nacionalidades pertenecientes a la CONFENIAE: achuar, waorani, andoa, shiwiar, cofan, siona y secoya. La organización tomó más fuerza cuando pasó a formar parte de la Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica -COICA, creada en 1984 y constituida por organizaciones indígenas de los nueve países de la cuenca--, en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica que funciona desde 1978.

La CONFENIAE surgió como iniciativa de los misioneros católicos que trabajaban en Amazonia, aunque se independizó rápidamente de esta influencia, siendo una de las pocas organizaciones indígenas que no nació bajo la influencia de ningún partido político y con reivindicaciones netamente étnicas y de inspiración plurinacional.

En 1972, en la Sierra ecuatoriana donde se encuentra la mayor concentración de población indígena del país, fue creado el Ecuador Runacunapac Rikcharimui<sup>21</sup>, por iniciativa de líderes indígenas y algunos elementos progresistas de la iglesia católica influenciados por la teología de la liberación y las resoluciones del Concilio Vaticano II referidas con la “iglesia de los pobres”. Esta organización reúne a dieciséis pueblos presentes en las nueve provincias serranas y, junto con la CONFENIAE, es el sustento de movilización más importante de la CONAIE.

La CONAICE creada en 1999 es la más joven integrante de la CONAIE y reúne a cuatro nacionalidades y dos pueblos indígenas asentados en la región Costa.

En el año 1995, la CONAIE creó su brazo político electoral con la aparición en la escena política del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-MUPP, que se mantiene todavía como movimiento político. Actualmente la CONAIE mantiene una oposición crítica y de oposición al gobierno del presidente Correa, a pesar de haber mantenido su apoyo al inicio de su período en el 2007.

---

<sup>21</sup>Cuya traducción al castellano es: “El despertar de los indígenas ecuatorianos”.

De esta rápida revisión del mundo organizativo indígena, se desprenden algunas evidencias. La primera es que no hay un movimiento indígena unificado en el país, pues las cuatro confederaciones representan intereses diversos e incluso contrapuestos. Sin embargo, juntaron fuerzas en los levantamientos nacionales de los noventa que reivindicaron sus plataformas de lucha durante los gobiernos neoliberales, dejando temporalmente de lado sus diferencias. Becker propone que, en estas ocasiones, “Todas las organizaciones indígenas, sin embargo, parecían moverse hacia la izquierda” (2015:23).

Otra evidencia es que las federaciones indígenas compiten entre sí por la lealtad de las organizaciones de base, por lo que muchos de las instituciones y los programas estatales han sido el escenario de este enfrentamiento<sup>22</sup>.

La diversidad de los orígenes de estas confederaciones también es notoria. La FEI y la FENOCIN nacieron vinculadas al partido comunista, la democracia cristiana y el socialismo. Mientras tanto, la CONAIE y la FEINE surgen inspiradas en la religión católica y evangélica respectivamente. Sin embargo, hay dos elementos comunes que les unen, el factor étnico y la pertenencia de clase.

Por último, una evidencia bastante irónica es que el planteamiento de la diversidad cultural defendido por todos los movimientos indígenas ecuatorianos se ha vuelto motivo de separación cuando hay que tratar lo que yo llamo la “diversidad dentro de la diversidad”(García2008), es decir, cómo el movimiento indígena concibe las relaciones entre nacionalidades y pueblos mayoritarios y minoritarios Así, en el caso ecuatoriano, la presencia masiva de kichwas y shuar en las organizaciones ha quitado protagonismo y poder a los más pequeños<sup>23</sup>.

Para finalizar este acápite, haré explícitas las razones por las cuales he elegido analizar a la CONAIE en esta tesis. Una primera es por ser la confederación indígena que mayor

---

<sup>22</sup>Para citar dos ejemplos: el control de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe Intercultural, DINEIB, creada desde 1988, y desaparecida por la expedición de la ley orgánica de educación intercultural en el 2011. De igual manera, el manejo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas (CODENPE), dependiente de la presidencia de la república como instancia estatal oficial de los temas indígenas, aprobado en 1998 e igualmente suprimido por la expedición de la ley orgánica de los consejos nacionales para la igualdad en el 2014.

<sup>23</sup>La situación puede ser comparada con el caso de Bolivia, donde la mayoría aymara y kechwa del altiplano rivalizan con los pueblos minoritarios de las tierras bajas (Albó 2008).

protagonismo ha tenido en la lucha política y electoral desde la década del noventa, si se le compara con las otras tres. La segunda es por ser el cuerpo organizativo de donde surgió un brazo político electoral, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, que será motivo de un detenido análisis en los capítulos III y IV. En tercer y último lugar, por tratarse de una confederación con una “alta densidad organizativa”, definida por Bretón y compartida por el autor, de la siguiente manera:

Hay que recordar la estructura piramidal del movimiento indígena. Sus cimientos están conformados por un tupido tejido de organizaciones locales –conocidas coloquialmente como “de primer grado” o de “base”- que se extiende a lo largo y ancho del territorio (comunidades, cooperativa, asociaciones, etc.). A partir de esa base, han ido surgiendo las federaciones u organizaciones de segundo grado, OSG, cada una de las cuales aglutina a un conjunto más o menos amplio de las anteriores. Este es, continuando con el símil de la pirámide, el segundo piso, visto desde abajo. Más arriba, encontramos un tercer grado de andamiaje que suele abarcar el ámbito provincial. Son federaciones de federaciones, es decir, uniones de organizaciones de segundo grado. De la unión de estas surgen las organizaciones regionales: ECUARUNARI, CONFENIAE y CONAICE (2003:219).

Además se debe mencionar, como lo señala Altman (2014:1), que el sistema piramidal no es jerárquico ya que las organizaciones de primer y segundo grado tienen autonomía de las de tercer grado y de las regionales, junto con señalar que la afiliación a ninguna de estas instancias es de carácter individual sino colectivo. Por consiguiente, en lo que queda de este capítulo y los siguientes, me referiré específicamente a la CONAIE y a su brazo electoral, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

A continuación desarrollaré la segunda parte del capítulo que contextualiza el escenario histórico y político de la relación entre la CONAIE y el Estado ecuatoriano desde mediados del siglo pasado hasta la fecha.

### **La lucha por la tierra y la reforma agraria o “la tierra para quien la trabaja”**

El 30 de diciembre de 1975, fui testigo presencial de la concentración indígena realizada en la ciudad de Riobamba, capital de la provincia de Chimborazo en la Sierra central, la cual solicitaba la aplicación del artículo 25 de la ley de reforma agraria, expedida el 9 de octubre de 1973 por la dictadura militar dirigida por el general Guillermo Rodríguez Lara que gobernó el país entre 1972 y 1976.

El mencionado artículo señalaba que se consideraban deficientemente explotadas aquellas tierras que al 1º de enero de 1976 no utilizaran eficientemente el 80% de la superficie agropecuaria cultivable del predio, no hubieran obtenido niveles de productividad por lo

menos iguales a los fijados por el Ministerio de Agricultura y Ganadería para el área, y no contarán con una infraestructura física que posibilite la explotación del predio. En consecuencia, podrían ser expropiadas a partir de la fecha señalada (Ley de reforma agraria 1973).

Esta normativa creó entre las organizaciones indígenas y campesinas una gran expectativa, ya que esperaban que el cumplimiento del artículo 25 les permitiera el acceso a la tierra acaparada por las grandes haciendas que no habían cumplido con la ley.

Un testigo presencial cuenta cómo vivieron esos sucesos los terratenientes que vivían en la ciudad:

El miedo en esa manifestación de la población mestiza de Riobamba 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, y como los que desfilaban muchos de ellos 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 (entrevista Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

Para completar los hechos de fines de 1975, es importante mencionar que a esa concentración indígena asistieron representantes de la FEI y FENOC y de la Central de Trabajadores del Ecuador, CTE, del partido comunista y de la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas, CEDOC, del partido demócrata cristiano. El grueso de los asistentes fueron indígenas y campesinos de la provincia de Chimborazo y provincias vecinas.

El desenlace del reclamo fue que el artículo 25 de la segunda ley de reforma agraria no se cumplió por parte del gobierno militar. Así, el Estado no expropió sus fundos a los terratenientes y, en la mayoría de casos, los compró para luego venderlos a los campesinos a través de créditos de largo plazo.

Para comprender mejor el suceso descrito, es conveniente contextualizar lo que pasaba en el país en la década de los sesenta y setenta, en especial con el movimiento indígena y campesino. Las leyes de reforma agraria de 1964 y 1973 terminaron con las relaciones de trabajo obligatorio en la Sierra y permitieron el acceso a la tierra para los pequeños productores en la Costa. Sin embargo, no realizaron una verdadera redistribución de la

tierra que beneficiase a los medianos y pequeños productores. Los grandes productores 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 los setenta, Ecuador empezó su época de explotación petrolera en los territorios ubicados en la Amazonia nororiental, zona de asentamiento de las nacionalidades indígenas kichwa, siona, secoya y cofan. Esta producción, que va a caracterizar a la economía ecuatoriana hasta la actualidad, permitió la modernización del país bajo el mando de tres dictaduras militares<sup>24</sup> que gobernaron el país durante diez años, y de cuatro presidentes constitucionales, en los otros diez años en las dos décadas señaladas.

En este período, el gobierno nacional, al igual que otros gobiernos latinoamericanos, abandonaron las políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas vinculadas al indigenismo vigente desde 1940, según las cuales el destino de estos pueblos era decidido por los sectores no indígenas que mantenían en el poder económico y político (García 2001b:102). Para el Ecuador, éste fue el caso de la Misión Andina, programa iniciado por la OIT en 1952 y luego incorporado al Estado nacional en 1964. Inspirado en la política de desarrollo de la comunidad de corte claramente indigenista, sus actividades terminaron en 1974 (Tuaza 2013).

Los Estados nacionales, como sistemas políticos, se mostraron incapaces al final de este período de definir y articular una política pública dirigida los pueblos indígenas que reemplazase a la de corte indigenista, mostrando de esta manera el desconocimiento de su problemática. Dotaron por tanto a los movimientos indígenas de un campo amplio de acción política, lo cual les permitió mantener la iniciativa y ubicarse un paso adelante respecto a las propuestas estatales.

### **La emergencia y las grandes movilizaciones o “la anti política”**

El 10 de agosto de 1979, el Ecuador retornó a la democracia. Luego de un período de dictaduras militares, en esa fecha tomó posesión el presidente Jaime Roldós Aguilera,

---

<sup>24</sup> Las dictaduras militares ecuatorianas no tuvieron el mismo carácter represivo contra los movimientos sociales que las dictaduras de los países del cono sur. Es más, una se definió como “nacionalista revolucionaria”, lo cual determinó que se les definiera como “dictablandas”.

iniciándose así una etapa de restauración democrática y reforma política que ha se mantenido alrededor de treinta y ocho años.

Una de las primeras decisiones que tomó el presidente Roldós en su período fue la ejecución del programa nacional de alfabetización bilingüe que se desarrolló de 1979 a 1984, dirigido a los pueblos indígenas. En una de sus visitas a la provincia de Chimborazo, uno de los responsables del Chimborazo Kichwa Shimi cuenta lo siguiente:

Vino el presidente Roldós a Columbe en el año 1980, los que estábamos en la alfabetización bilingüe organizamos a 1050 alfabetizadores en la provincia, habíamos llegado a todos los rincones, con Oswaldo Hurtado [el vicepresidente de Roldós]. Habíamos tenido una relación anterior a que sea vicepresidente, con Carlos Garbay, subsecretario de educación, conversamos y nos proponen hacer una concentración en Columbe para demostrar la fuerza de la organización. Quisieron hacer inicialmente en el estadio de Riobamba, pero nosotros, dijimos, no, primero como columbeños y segundo porque era la zona más representativa del programa de alfabetización. Nosotros utilizábamos mucho el teatro como promoción de la organización; hacíamos socio dramas, en ellos hacíamos notar la falta de lectura y escritura y la necesidad de la alfabetización. En definitiva, Oswaldo Hurtado, dice, “tienen que hacer 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 la seguridad del presidente, 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, da el discurso, un discurso fogoso, y le dice, “presidente, ya sabemos escribir, ya sabemos tal y otra cosa, y ahora qué? Nos vamos a quedar ahí?” (entrevista Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

Recupero este testimonio para mostrar que la década de los ochenta y noventa estuvo signada con protestas indígenas reclamando la inclusión económica y política y el reconocimiento de sus derechos colectivos. A la distancia, se lo puede observar como el espacio de mayor movilización y participación. En un trabajo anterior (García 2011:227), hablo de este periodo como el paso que dio el movimiento de “actores sociales” a “actores políticos”, para definirlo de alguna manera, sin que por eso suponga que en las dos primeras décadas del siglo XXI el movimiento haya perdido protagonismo.

Durante las décadas consideradas, transcurrieron cuatro gobiernos constitucionales, uno populista/demócrata cristiano, dos de derecha y un social demócrata, de 1979 a 1996. Para terminar, 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 el entremedio se realizó un referéndum en 1997 para nombrar assembleístas y convocar una asamblea constituyente que elaboró en 1998 la constitución número diecinueve de la vida republicana.

Todo este intenso escenario político estuvo acompañado de un igualmente agitado escenario económico. En este período, se estableció el modelo económico neoliberal impulsado por el Fondo Monetario Internacional que condujo al abandono del agotado modelo de industrialización sustitutiva de importaciones para reemplazarlo por las leyes del libre mercado. El Estado empezó un proceso de desconcentración, descentralización y regionalización de los servicios públicos, a la par que inició un agresivo proceso de privatización de los mismos. Toda esta transformación llegó acompañada por 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 en 1999 y con el consiguiente proceso de dolarización de la economía ecuatoriana en enero del 2000.

Este escenario descrito fue el caldo de cultivo para la protesta social. Las diversas medidas neoliberales que fueron tomando los gobiernos de la época fueron los disparadores de las mismas: privatización de las tierras comunitarias indígenas, aumento de la gasolina y gas de uso doméstico, aumento de los pasajes del transporte terrestre, congelamiento de los salarios básicos, etc.

En el tema indígena, los gobiernos adoptaron las recomendaciones de los organismos internacionales de desarrollo -Banco Mundial, BID, Fondo Monetario- respecto a la adopción de políticas identificadas con el denominado “multiculturalismo neoliberal”, planteado por Hale (2002) y Postero (2001) para el caso de Guatemala y Bolivia, y aplicable también para el caso de Ecuador. Estas políticas partían de reconocer 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.

De este período, rescato seis sucesos que me parecen representativos para esta tesis. Se trata de tres levantamientos nacionales (1990, 1992 y 1994); del IV Congreso de la CONAIE (1993); de la creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (1995) y de la ejecución del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador – PRODEPINE (1998). En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional planteó una agenda de dieciséis puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del

movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacional junto con 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 turno fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones” al plantear la reivindicación de la plurinacionalidad.

En 1992, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, CONFENIAE, filial de la CONAIE, organizó una marcha desde su sede regional en la ciudad de Puyo hasta la capital de la república. Su travesía por el centro del país dio a esta marcha un carácter casi nacional. La principal reivindicación era la legalización de los territorios<sup>25</sup>, como paso inicial para iniciar la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. Esta demanda permitió el reconocimiento por parte del Estado de 3.959.578 hectáreas de territorios indígenas colectivos en la Amazonia.

En 1994, se produjo otro levantamiento indígena nacional. La protesta paralizó el país durante veinte días. La causa fue el rechazo a la aprobación de una nueva ley agraria que incorporaba al mercado las tierras comunitarias de las comunidades indígenas serranas por considerarlas “improductivas” y un freno a la “modernización” del campo. Luego de arduas negociaciones entre los dirigentes, 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 política de esta organización era radical: no creía en el sistema político vigente ni en los partidos políticos, al punto que llamo a boicotear las elecciones presidenciales de 1992 (Becker 2015,50). Se trataba de una concepción “anti Estado” y “anti política” muy generalizada en América Latina, justificada por la desconfianza popular en la clase política tradicional y por el desencanto del fracaso de las estructuras democráticas formales que no habían dado respuesta a la problemática indígena (Ortiz 1990: 14-15).

En 1994, se llevó a cabo el IV congreso de la CONAIE que tuvo trascendencia posterior por las decisiones que adoptó. La más importante fue plantearse que “nuestra meta no se

---

<sup>25</sup>Territorios entendidos como la totalidad del hábitat que ocupa una nacionalidad indígena en donde desarrollan su cultura, formas de organización social, política y económica propias (CONAIE 1997:50).

reduce a la mera toma del poder o gobierno, sino a la transformación de la naturaleza del actual poder del Estado uninacional hegemónico, excluyente, antidemocrático y represivo en un Estado plurinacional y una sociedad intercultural” (CONAIE 1997:9).

Este planteamiento, que a la fecha se encuentra todavía en construcción, permitió que la CONAIE participase a fines de 1995 de la formación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik como su brazo electoral. Junto con el mantenimiento de las acciones de resistencia, el movimiento abrió un nuevo frente utilizando las mismas herramientas de las elites políticas para acceder al poder nacional y local, esto es, la participación en los procesos electorales a partir de 1996.

El Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE<sup>26</sup>, fue cofinanciado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola –FIDA, (USD 15 millones no reembolsables), el BIRF/Banco Mundial (con un préstamo de USD 25 millones) y el Gobierno del Ecuador (USD 10 millones). El proyecto tuvo una duración de cuatro años (1998-2002), aunque formalmente se cerró el 30 de junio de 2004. Este proyecto --concebido como piloto por los organismos multilaterales de desarrollo (Banco Mundial y BID especialmente) para los pueblos indígenas de América Latina<sup>27</sup>-- tuvo tres componentes básicos: educación y capacitación, emprendimientos productivos y la preservación de la identidad de las trece nacionalidades y catorce pueblos indígenas y del pueblo afro-descendiente del Ecuador en las tres regiones del país, Costa, Sierra y Amazonia. El Proyecto cubrió diecinueve de las veintidós provincias del Ecuador, ciento ocho de los doscientos dieciséis cantones y cuatrocientos treinta y cuatro de las setecientos noventa parroquias rurales del país. La población cubierta ascendió aproximadamente a un millón cuatrocientos cuarenta mil, incluyendo un millón trescientos cuarenta y seis mil indígenas y noventa y cuatro mil afro-ecuatorianos pertenecientes a cuatro mil setecientos cuarenta y ocho comunidades de base. Tuvo la particularidad de que los proyectos productivos fueran ejecutados directamente por las organizaciones indígenas, sin la mediación de las ONGs o de instancias estatales.

---

<sup>26</sup>Disponible

en:[http://www.ifad.org/evaluation/public\\_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/ec\\_PRODEPINE\\_s.htm](http://www.ifad.org/evaluation/public_html/eksyst/doc/prj/region/pl/ecuador/ec_PRODEPINE_s.htm), consultado el 7 de septiembre d 2015.

<sup>27</sup> El BID llevo adelante acciones similares en Chile, el proyecto Orígenes (2001), y el Banco Mundial en Argentina el proyecto de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (2001).

## **Las nuevas constituciones y ascenso temporal al poder nacional y local o “los ojos más grandes que el estómago”**

La edición del 23 de enero del 2000 del diario *El Comercio* titulaba de la siguiente manera: “La CONAIE tuvo los ojos más grandes que el estómago: quiso ser gobierno sin tener ni las bases ni las alianzas ni los apoyos debidos”. Esto en referencia al golpe de Estado perpetrado contra el gobierno del presidente Yamil Mahuad el 21 de enero de 2000, como resultado de una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las elites económicas y las mismas Fuerzas Armadas, fue indescifrable: la alianza que el movimiento indígena estableció con un sector de oficiales de los mandos medios del ejército para acceder al poder. En un trabajo anterior (García 2001a, 167), comenté lo siguiente respecto a este hecho: “Los avances políticos del movimiento indígena logrados como resultado del juego democrático a través de los últimos diez años fueron puestos en cuestionamiento cuando atentaron contra el mismo sistema que les dio vida y reconocimiento”.

Es importante mencionar que, luego de la toma del poder, se nombró un gobierno provisional llamado de “salvación nacional” formado por un abogado ex titular de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano; un coronel del ejército, Lucio Gutiérrez y el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas. Luego Gutiérrez fue reemplazado por el comandante del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas el general Carlos Mendoza. Finalmente, ante el rechazo y fracaso de obtener reconocimiento internacional al nuevo gobierno, la cúpula militar obligó a renunciar a Mendoza en la madrugada del día 22 y a apoyar al vicepresidente de Mahuad, Gustavo Noboa, que fue posesionado como nuevo presidente.

Luego de diez años del golpe de Estado, el mismo diario *El Comercio*<sup>28</sup>, en una entrevista con un dirigente indígena testimoniaba 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

---

<sup>28</sup> Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/golpe-del-21-enero-10.html>, consultado el 20 de agosto de 2015.

quedamos solo en el lamento. Lastimosamente, la situación económica no ha cambiado. Hemos venido de tumbo en tumbo estos 10 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 del 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.

La gobernabilidad del país durante la primera década del siglo XXI va a tener dos periodos diferenciados: los primeros cinco años de inestabilidad política y los segundos cinco de estabilidad. El primero de ellos se va a inaugurar con un gobierno provisional que duró 48 horas. Luego se van a suceder un presidente interino, un presidente constitucional y nuevamente un presidente interino. El segundo período va a ser regido por un solo presidente constitucional. En el intermedio, se convocó a nueva asamblea constituyente en el año 2007 que dio lugar a una nueva constitución en el 2008, la número veinte. La economía ecuatoriana también va a atravesar dos etapas diferenciadas en esta década: la primera con el inicio de la dolarización y la internacionalización de los precios que no vino acompañada de la correspondiente subida del salario básico, y la segunda con el inicio del auge de la subida de los precios del petróleo atravesada por la crisis temporal de la economía mundial del año 2008-2009 que también afectó a la economía ecuatoriana.

Esta década, entre las cuatro analizadas, surge como una de las más contradictorias para la CONAIE. De la década anterior -donde las movilizaciones masivas fueron su característica- se pasó a otra que se inició con un golpe de estado, continuó con el acceso al gobierno nacional con la alianza efímera con el presidente Gutiérrez y su posterior destitución, con el inicio de la crisis de legitimidad del movimiento luego de su paso por el poder, a la participación en un levantamiento nacional que impidió la firma del acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos y finalmente a la participación activa en la elaboración de la constitución ecuatoriana de 2008. Cada uno de estos sucesos merece una explicación específica.

El golpe de Estado de enero de 2000 necesita ser contextualizado. Para ello es preciso ubicarse en el inicio de la presidencia de Mahuad, en 1998, cuando el movimiento negoció

la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE -que corresponde a las oficinas de asuntos indígenas en otros países- como su instancia representativa y con el rango de ministerio cuyo secretario ejecutivo sería nombrado por el presidente de un candidato elegido por las organizaciones indígenas nacionales (CONAIE, FEINE y FENOCIN).

Luego, en una de las provincias amazónicas, Pastaza, se produjo el secuestro de trabajadores de la petrolera Arco por parte de un conjunto de comunidades kichwas, que exigían el retiro de la compañía de sus territorios comunales que se encontraban legalizados y delimitados. Esto obligó a que el gobierno nombrase una comisión negociadora formada por tres ministerios (Gobierno, Energía y Ambiente) para lograr un acuerdo que impidió temporalmente la concesión de ese territorio con fines extractivos. Esta situación que no era nueva para el movimiento indígena se va a convertir en el ejercicio de la exigibilidad de sus derechos colectivos a partir de la vigencia de la constitución recién aprobada.

El 8 de marzo de 1999, el presidente Mahuad decretó el feriado bancario y la congelación de cuentas bancarias e inversiones. Este hecho, que arranco la crisis de la economía ecuatoriana que culminó con la dolarización, provocó un levantamiento indígena nacional que se extendió durante cuatro días y contó con la participación masiva de indígenas que bloquearon las carreteras de diez provincias de la Sierra y Amazonia. Este suceso llevó a la CONAIE a negociar con el gobierno en alianza con otros sectores y movimientos sociales, el denominado Frente Popular<sup>29</sup>, cuyos integrantes fueron igualmente afectados por las medidas económicas adoptadas. Luego de una reunión de diez horas encabezada por el presidente y sus ministros con los dirigentes indígenas, se firmó un acuerdo de once puntos, cinco de los cuales beneficiaron directamente a los pueblos indígenas y los seis restantes al resto de movimientos sociales que formaron parte del Frente mencionado.

---

<sup>29</sup> Creado en 1987 y formado por las siguientes organizaciones: Unión Nacional de Educadores -UNE; Unión General de Trabajadores del Ecuador -UGTE; Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador -FEUE; Federación de Estudiantes Secundarios del Ecuador -FESE; Juventud Revolucionaria del Ecuador -JRE; Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino -FEUNASSC; Confederación de Mujeres Ecuatorianas por el Cambio -CONFEMEC; Central Única de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autónomos del Ecuador -CUCOMITAE; Confederación Unitaria de Barrios del Ecuador -CUBE; Unión de Campesinos Asociados y Asalariados Agrícolas -UCAE; Movimiento Indígena Nacional, JATARISHUN, y Unión Nacional de Artistas Populares -UNAP.

En julio de 1999, el gobierno de Mahuad decidió el alza mensual del costo de la gasolina atada a la cotización del dólar. Al igual que el feriado bancario de marzo, este evento reactivó la alianza social del Frente Popular, a la cual se incorporaron los transportistas de todo el país. En esta ocasión el levantamiento indígena no solo fue en las provincias sino que culminó en la capital del país. Alrededor de doce mil indígenas marcharon sobre la ciudad de Quito y convergieron en ella el 15 de julio: se quedaron dos días y retornaron a sus lugares de origen luego de la firma de un nuevo acuerdo con el gobierno. El acuerdo incluía nueve puntos de carácter económico que beneficiaban a toda la población ecuatoriana. Por primera vez en la historia del país, el levantamiento y marcha indígena lideró una protesta y negociación con el gobierno cuyos efectos tuvieron una aplicación y vigencia nacional.

Como parte de los acuerdos firmados, se estableció la realización de mesas de diálogo que debían realizarse entre julio y octubre de 1999. A pesar de haber mantenido más de cincuenta reuniones entre las partes, ninguno de los acuerdos establecidos se cumplió. Ante esto el sexto congreso de la CONAIE que se realizó en noviembre de 1999 decidió interrumpir el diálogo e inició nuevamente medidas de hecho. El detonante final fue la decisión del gobierno de Mahuad de dolarizar la economía tomada el 9 de enero del 2000, Así, se optó por el bloqueo de carreteras y una nueva toma de la ciudad de Quito, junto con la medida más radical tomada hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo orden democrático alternativo, directo y participativo, mejor expresado en la consigna: ¡que se vayan todos!

Todo esto derivó en los sucesos antes descritos al inicio de este subtítulo. El desenlace final lo expresa mejor el dirigente indígena citado con anterioridad: “fuimos gobierno más no poder”.

El acceso al gobierno nacional que tuvo la CONAIE a través de la alianza efímera con el presidente Gutiérrez, luego del frustrado golpe de Estado de enero del 2000, exige que se precisen algunos antecedentes. En enero de 2001, los indígenas volvieron a salir a las calles para protestar por las nuevas medidas de ajuste neoliberal tomadas por el presidente Noboa: el alza del precio de la gasolina, del gas de uso doméstico y el transporte. Luego de ocupar nuevamente la capital del país y negociar con el gobierno un acuerdo de veintiún puntos

que tampoco se cumplieron, lo rescatable de esta ocasión fue que las tres organizaciones indígenas nacionales, CONAIE, FENOCIN y FEINE, se unieron en las protestas. Esto lo señaló como una exigencia de las bases indígenas que quisieron reforzar el movimiento que se encontraba fracturado luego del golpe de Estado.

El 2002 fue un año electoral Pachakutik se propuso presentar un candidato indígena, para lo que fueron elegidos dos candidatos Auki Tituaña, alcalde Cotacachipor dos ocasiones, y Antonio Vargas, ex presidente de la CONAIE. Luego desistieron de esta decisión y no presentaron candidato. A la par, una coalición de centro izquierda no logró consensuar un candidato que retomase los planteamientos del movimiento, y la opción que quedaba fue apoyar al coronel Lucio Gutiérrez que lideró el golpe de Estado de 2000 y que había formado su propio partido llamado Sociedad Patriótica. Para ello se firmó un acuerdo programático de gobierno.

Las elecciones se realizaron en octubre de 2002 y Gutiérrez logró el primer lugar con el 20% de los votos, seguido de Alvaro Noboa, candidato de la derecha, con el 17%. Los dos protagonizaron la segunda vuelta y Gutiérrez repitió su triunfo, esta vez con el 54% de la votación. Una vez en el poder, Gutiérrez se alejó del movimiento y empezó a tomar medidas económicas de carácter neoliberal, traicionando su propuesta de campaña. En agosto del 2003, Pachakutik y la CONAIE rompieron la alianza con el gobierno de Gutiérrez y pasaron a la oposición.

Este rompimiento provocó efectos diferenciados en la CONAIE y en Pachakutik. La primera perdió su poder de convocatoria y movilización, al punto que en el 2004 convocó a una marcha nacional que fue un fracaso. Por otro lado, su unidad fue resquebrajada cuando la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia, CONFENIAE, mantuvo la colaboración con Gutiérrez luego del rompimiento de la alianza en agosto de 2003.

Pachakutik, en cambio, debió enfrentar la salida de un grupo de militantes mestizos que fueron acusados por los militantes indígenas como culpables de la alianza con el presidente Gutiérrez. El movimiento indígena dio un vuelco etnicista y perdió sus aliados de los movimientos sociales vinculados con sectores urbanos, reactivándose de esta manera la

disputa, ya señalada en el capítulo I, entre la prioridad política de privilegiar las relaciones étnicas o las relaciones de clase.

El fin del gobierno de Gutiérrez tuvo su desenlace el 20 de abril de 2005, debido a un levantamiento popular liderado por las clases medias urbanas y mestizas de la ciudad de Quito. En él la CONAIE casi no tuvo participación. Por primera vez en quince años, quedó marginada de los sucesos políticos del país, además de atravesar fuertes divisiones regionales. A Gutiérrez lo sustituyó su vicepresidente, el médico Alfredo Palacio, que terminó el período en enero de 2007.

Durante el gobierno de Palacio, a inicios del año 2006, el Estado ecuatoriano inició la negociación del Tratado de Libre Comercio, TLC, con los Estados Unidos. La forma como se llevó adelante el proceso resultó violatoria al derecho de consulta. En las mesas de diálogo, únicamente fueron convocados representantes de los empresarios, pero no se contó con la participación de delegados de las organizaciones indígenas ni de otros sectores sociales; por parte del Estado no se realizó ninguna acción dirigida a consultar a la población sobre este tema. El tratado involucraba temas de recursos naturales como el agua, los minerales, el petróleo, además de los recursos genéticos y los conocimientos ancestrales.

En marzo de 2006, las tres organizaciones indígenas nacionales, CONAIE, FENOCIN y FEINE volvieron a juntarse y organizaron un levantamiento indígena para exigir la suspensión definitiva de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, así como la declaratoria de caducidad del contrato con la empresa petrolera Occidental; también la convocatoria urgente a una Asamblea Nacional Constituyente, la anulación del Convenio de la Base de Manta con los Estados Unidos y el no involucramiento en el Plan Colombia. Pese a la brutal represión del gobierno transitorio de Alfredo Palacio, se logró la suspensión de las negociaciones del TLC y se declaró la caducidad del contrato con la petrolera Occidental.

Para finalizar, me enfocaré en la participación del movimiento indígena en la elaboración de la constitución de 2008. Con motivo de la Asamblea Constituyente realizada entre 2007-2008, la CONAIE (2007), en octubre de 2007, antes del inicio de la misma, presentó

su propio proyecto denominado Constitución del Estado Plurinacional de la República del Ecuador. Una vez aprobada la Constitución mediante plebiscito realizado el 28 de septiembre de 2008, es importante resaltar cuatro elementos provenientes de la propuesta de la CONAIE recogidos en la carta magna.

El primero es sobre conocimiento y ciencia, ante el cual se registra un cambio de lógica importante al reconocer que el conocimiento no es singular (artículo 57 de los derechos colectivos y artículos 385-388 dentro del Régimen de Buen Vivir). Al hablar de conocimientos científicos y tecnológicos y sus enlaces con conocimientos ancestrales, la propuesta constitucional pretende superar el monismo en la definición de “la ciencia” y, a la vez, construir las bases para un sistema educativo distinto, desde la escuela hasta la universidad, desafiando y pluralizando la actual geopolítica dominante del conocimiento con sus orientaciones occidentales céntricas. Los saberes ancestrales tienen el estatus de “conocimiento”, no sólo para los pueblos indígenas o pueblos afroecuatorianos, sino para todos los ecuatorianos. Además, al vincular los conocimientos con el *sumak kawsayo* buen vivir, la propuesta asume y pone en consideración otra lógica de vida más integral, donde el conocer se entreteje con el vivir. De esta manera muestra que el “buen vivir” también es epistémico.

El segundo elemento tiene que ver con los derechos de la naturaleza, mediante la consideración de la naturaleza como sujeto de derechos (artículo 10) y el reconocimiento del derecho a su existencia y reparación (artículos 71-74), por lo que la naturaleza es vista no solamente como bien de uso controlado por seres humanos como superiores a ella (la lógica cartesiana), sino como parte integral de la vida. Desde la filosofía o cosmovisión indígena, la naturaleza es ser vivo, con inteligencia, sentimientos, espiritualidad, y los seres humanos son elementos de ella. La naturaleza, tanto en el concepto de “buen vivir” como en el “bien estar colectivo” de los afro descendientes, 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 hace la nueva Constitución es, sin duda, algo revolucionario; no existe en ninguna otra constitución de América Latina o del mundo.

El tercero está relacionado con el campo jurídico. Me refiero específicamente al artículo 171, que reconoce la justicia indígena como régimen especial. El asunto no es simplemente el reconocimiento de un sistema jurídico indígena o de la jurisdicción indígena, un reconocimiento que puede convertirse en un pluralismo jurídico “unitario”, como diría Hoekema (2002:71) con el sistema indígena subordinado frente al sistema ordinario. Con ello se correría el peligro de que el sistema de justicia indígena fuese simplemente incluido como un sistema aparte y paralelo para los indígenas. Más bien, el asunto es la posibilidad que abre el artículo 171 para la coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y ordinaria, posibilitando así una interpretación intercultural de las leyes, es decir, un interculturalismo y un pluralismo jurídico “igualitario”, siguiendo al mismo Hoekema.

Otro elemento importante en este campo lo menciona el artículo 57, numeral 10, el cual reconoce el derecho colectivo 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”. Esta alusión a mujeres, niñas, niños y adolescentes establece también un avance constitucional.

Finalmente, el artículo 76, literal i, al hablar de los derechos de protección 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”. Esto complementa lo establecido por el segundo párrafo del artículo 171 cuando sostiene que: “El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas”.

El cuarto y último elemento es el del *sumak kawsay* o “buen vivir”. Este concepto puede ser visto como hito trascendental de la Constitución, pues representa un elemento totalmente distinto y nuevo en las constituciones de Ecuador y América Latina. Cuestiona y transgrede los modelos y las prácticas fundantes del Estado y los modelos y prácticas más recientes de la política neoliberal. La filosofía del buen vivir indígena (y del bien estar colectivo afroecuatoriano) es radicalmente opuesta al bienestar neoliberal, cuyo enfoque es el individuo y el individualismo alienante de “tener”, haciendo cada vez más fragmentada y débil la relación de sociedad. En los artículos 275-277, la nueva Constitución explicita el buen vivir con relación a varios ejes claves: la existencia o vida, la economía, la

participación y control social, la naturaleza, la integración latinoamericana y el ordenamiento territorial.

El buen vivir abre así las posibilidades de concebir y agenciar la vida de otra manera. Abre la posibilidad de un nuevo contrato social enraizado en la relación y convivencia ética entre humanos y su entorno, con el afán de retar la fragmentación y promover la articulación e interculturalización. De esta manera, abre la posibilidad para tejer una nueva identificación social, política y cultural de país que acepte las particularidades histórico-ancestrales, a la vez que tome distancia del capitalismo y su arquetipo de sociedad occidental-céntrica. Abre la posibilidad no de sobrevivir, sino de con-vivir.

### **Las nuevas confrontaciones con el Estadoo “del sueño a la pesadilla”**

El 18 de junio de 2015 se realizó la asamblea anual del ECUARUNARI que reúne a los 18 pueblos kichwas de la Sierra ecuatoriana. Se la hizo en la ciudad de Quito para considerar el informe de la directiva nacional durante el período 2014-2015. En esta ocasión, Carlos Pérez Guartambel, su presidente, hizo una revisión de la trayectoria de la CONAIE desde los años noventa a la fecha. Retomo los pasajes más importantes de su intervención. En primer lugar, menciona los efectos de la constitución de 1998:

Después del levantamiento indígena de los noventa se posicionó el estado plurinacional, el auto gobierno, los derechos colectivos, el *alli sumak kawsay*. Después de que se planteó la refundación del estado nacional, se convocó a una asamblea nacional constituyente en 1998, antes de que se instale fueron usurpadas todas nuestras propuestas por la derecha. Recordaran que vino la constitución y prácticamente no avanzamos casi nada (observación participante, 18 de junio de 2015).

Luego comentó sobre la asamblea nacional constituyente y la constitución de 2008:

Quedamos frustrados, taciturnos, erizados la piel, con los pelos de punta, medio resignados, con rabia y luego apostamos por una nueva asamblea nacional constituyente. Muchos de los que apostamos del movimiento indígena, la vanguardia, vimos que si no iba a ser realizado por los actores, por los que sentimos hambre y necesidades, no iba a pasar nada. 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 y, 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 a la asamblea nacional constituyente y en el 2008 tuvimos lista una nueva constitución (observación participante, 18 de junio de 2015).

También señaló que el movimiento indígena tuvo muchas expectativas sobre la nueva constitución, aunque también muchos temores:

Esa constitución, que algunos pusimos reparos y dijimos no va a servir, hacíamos una comparación que esa constitución es como una riquísima sopa marinera, pero que bastaba con una pizca de cianuro, de veneno que contaminaba a ese plato y no servía para nada. Algunos dijeron ¡hay que dar una oportunidad al presidente Correa! Fuimos a las urnas y con más del 62% terminamos aprobando esa constitución. Nos vendieron la idea que era una constitución que se escribía para 300 años, para que ya no estemos repitiendo cada lustro una constitución, y se nos vendió la idea de que era un canto a la vida, que era la constitución más verde del planeta, y como cambian a cada rato las constituciones y los gobiernos y los indios tumban los gobiernos, no dejan gobernar, hay que dar los máximos poderes al presidente de la república (observación participante, 18 de junio de 2015).

Carlos Pérez especificó en su exposición una clave para entender el paso de la norma constitucional a su aplicación en la formulación de legislación secundaria, políticas públicas, programas y proyectos, la existencia de una “trampita” en el mismo texto constitucional:

Se concedió derechos a la naturaleza, veintiún derechos colectivos a los pueblos indígenas, afro-ecuatorianos y montubios<sup>30</sup>, 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 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: prohibido actividades extractivas en áreas protegidas, nacionales e intangibles. Punto seguido, excepcionalmente se podrá explotar cuando la asamblea nacional reciba el pedido del presidente. Eso es lo que pasó en el caso Yasuní(observación participante, 18 de junio de 2015).

Toda esta argumentación se despliega para evidenciar la decepción de la CONAIE ante la posibilidad de cambio y transformación. Como él mismo dice, “el paso del sueño a la pesadilla”:

Todas esas lindas frases, declamaciones bellísimas, declaraciones supremas se hicieron humo, primero porque había la trampa, porque muchas de aquellas disposiciones Correa vio que eran un gran estorbo y empezó con la reforma de la constitución. Segundo, para no quedar en la historia de lo que pasó, del sueño a la pesadilla, ver el momento en el que estamos, en un momento en que nos vendieron ilusiones, al extremo que se inventaron el milagro ecuatoriano, que están viniendo muchos expertos, científicos, gobernantes, hasta el Papa viene a conocer el milagro en el Ecuador (observación participante, 18 de junio de 2015).

Me sirvo de las palabras del presidente del ECUARUNARI para mostrar que la relación de la CONAIE con el gobierno del presidente Correa en este período se inició con una

---

<sup>30</sup> El pueblo montubio que habita en las provincias costeñas de Guayas, Los Ríos, El Oro y Manabí fue reconocido como pueblo en la constitución del 2008. A partir de esa fecha comparte los derechos colectivos, que constan en el artículo 57, con las nacionalidades y pueblos indígenas y afro-ecuatorianos.

eventual colaboración, inmediatamente pasó a la desilusión, luego a la crítica y finalmente a una clara oposición.

La gobernabilidad durante este período analizado muestra dos etapas divididas por un hecho económico, el alto precio del petróleo desde el 2008 al 2014<sup>31</sup> y la posterior baja a la mitad de precio desde diciembre de 2014<sup>32</sup>. También por un hecho político, las sucesivas ganancias de Correa con su movimiento Alianza País durante ocho procesos electorales<sup>33</sup>, luego de la crisis de los partidos políticos tradicionales y la ausencia casi total de oposición política tanto de izquierda como de derecha.

Según afirma Becker (2015), la CONAIE y Pachakutik se resistieron a hacer una alianza con el candidato Rafael Correa en las elecciones presidenciales de 2006. Su planteamiento era tener un candidato indígena salido de sus filas, para lo cual eligieron al líder histórico Luis Macas que solamente alcanzó el 2% de votos en las elecciones del 15 de octubre del 2006. Cito este hecho porque me permite plantear una hipótesis sobre la política mantenida por el gobierno de Correa con este sector del movimiento indígena. La hipótesis consiste en que Correa, una vez en el poder, al no contar con el apoyo de la CONAIE, trazó una estrategia de enfrentamiento, desprestigio y debilitamiento sistemático que ha agudizado la crisis de esta organización desde la participación en la alianza con el gobierno de Gutiérrez en el año 2002. Voy a tratar de demostrar esta hipótesis a través del análisis de una serie de sucesos acaecidos desde el año 2009 hasta la fecha, los que marcaron verdaderos hitos de la pugna entre estos actores políticos.

Un primer hecho sucedió en enero de 2009, cuando la Asamblea Nacional aprobó la ley de Minería, vulnerando las normas de la Constitución de 2008, en especial, la aplicación de la consulta previa y la práctica de minería de cielo abierto. En septiembre de 2009, la CONAIE lideró un levantamiento nacional en contra de la aprobación de la ley de Minería,

---

<sup>31</sup>El gobierno de Correa durante ocho años (2007-2014) recibió ingresos por 228.317 millones dólares, casi cinco veces más que en los 8 años previos (1999-2006). Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/gestion-gobierno-rafaelcorrea-alianzapais-presupuesto.html>, consultado el 11 de septiembre de 2015.

<sup>32</sup> Disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/01/04/nota/4396261/petroleo-cae-complica-economia-este-2015> consultado el 14 de septiembre de 2015.

<sup>33</sup> Los procesos son: 2006 (presidente y diputados), 2007 (consulta popular convocatoria a asamblea nacional constituyente), 2007 (asambleístas), 2008 (consulta popular aprobación de la constitución) 2009 (presidente, asambleístas y gobiernos locales), 2011 (consulta popular reforma de la justicia), 2013 (presidente y asambleístas) y 2014 (gobiernos locales).

y presentó un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional por no haber realizado la consulta previa pre-legislativa<sup>34</sup>. Esta Corte, el 18 de marzo de 2010, emitió la sentencia No. 001-10-SIN-CC por la cual desechó la acción de inconstitucionalidad planteada por la CONAIE. Sin embargo, definió que la consulta pre-legislativa no es un mero procedimiento, sino un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Por tanto, aparte de normar su ejecución, se la deberá exigir como mecanismo previo para aprobar las leyes que se diesen de allí en adelante siempre y cuando afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, al ser ratificada la ley de minería se abrió el espacio jurídico para el inicio de las actividades mineras en Ecuador. El inicio de una nueva etapa del extractivismo luego de cuarenta años de explotación petrolera. Funcionó la “trampita”, mencionada anteriormente por el presidente de ECUARUNARI.

El segundo hecho sucedió durante uno de los levantamientos nacionales de la CONAIE en contra la aprobación de la ley de minería. El 30 de septiembre de 2009, murió en un enfrentamiento con la policía el profesor indígena de la nacionalidad shuar, Bosco Wisuma, en la provincia amazónica de Morona Santiago. Este incidente y luego de una marcha realizada a la ciudad de Quito hizo que el presidente Correa recibiera a la dirigencia indígena en el palacio presidencial e iniciase un diálogo que duró tres meses sin que se lograra ningún acuerdo. En los ocho años de gobierno de Correa, fue la única ocasión en la cual se llevó adelante un diálogo con la CONAIE, pues luego no se repitió la oportunidad de alcanzar acuerdos por esta vía.

Otro hecho relevante acaeció el 9 de mayo del 2010, en horas de la noche, en el parque central y frente a la iglesia de la parroquia Zumbahua, cantón Pujilí, provincia Cotopaxi, donde falleció por asfixia el joven indígena Marcelo Olivo Pallode la comunidad de Guantopolo. El 10 de mayo del 2010, los dirigentes de la comunidad la Cocha, Guantopolo y de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Cocha–UNOCIC--, son informados de esta muerte y proceden a nombrar una comisión para que investigue el caso. Los sospechosos de la muerte fueron cuatro jóvenes: Flavio Hernán e Iván Candejejo Quishpe, Wilson Ramiro y Cléber Fernando Chaluisa Umajinga, de la comunidad

---

<sup>34</sup> La consulta pre-legislativa es uno de los veintiún derechos colectivos de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios aprobados en la constitución del 2008, artículo 57, numeral 17.

Guantopolo. Posteriormente la comisión determinó que Manuel Orlando Quishpe Ante también había participado en el acto.

Previa convocatoria, el día domingo 16 de mayo de 2010, se reunió la asamblea general de las comunidades, en donde se informó de los resultados de las averiguaciones e intervinieron los familiares de los involucrados, dirigentes, los demás asistentes y los sospechosos, “quienes han aceptado la responsabilidad y relatan pormenorizadamente inclusive delante de policías lo ocurrido” (Poveda 2010:12). Luego de lo cual, de acuerdo al acta de juzgamiento (La Cocha, libro de actas 2010) decidieron imponer como medidas de reparación, corrección y rehabilitación a los cuatro cómplices: una indemnización de cinco mil dólares a favor de la familia del fallecido, quienes decidieron entregar dicha cantidad a la comunidad para la compra de equipos y materiales en su beneficio. Se dictaminó también la prohibición de su ingreso a las fiestas sociales y culturales de la parroquia Zumbahuapor el lapso de cinco años; su expulsión de la comunidad de los implicados por dos años. Como rehabilitación por parte de sus familiares, baño de agua y ortiga por treinta minutos; vuelta a la plaza y perdón público cargado de un quintal de tierra en la espalda y desnudos, y un látigo por cada uno de los dirigentes de las comunidades.

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, desconociendo la decisión e interponiendo un juicio a los dirigentes por secuestro a los jóvenes implicados. 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 debía ser analizado desde una perspectiva intercultural.

Este caso derivó a la Corte Constitucional, al anteponer una de las partes una acción extraordinaria de protección, con el fin de que se realizase un control de constitucionalidad de las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas. Esta acción fue presentada en el mes de junio de 2010 y la Corte tenía cuarenta y cinco días para pronunciarse. La respuesta a la consulta se la expidió el 30 de julio del 2014, es decir, luego de cuatro años de espera, incumpliendo de manera deliberada los plazos reglamentarios. La sentencia del caso La Cocha determinó que la justicia indígena no puede juzgar los casos de homicidio que se

produzcan entre indígenas, ya que a pesar de que se protege la dimensión colectiva de la vida, *elius commune*, no protege la dimensión individual de la vida, asunto que sí lo hace el derecho ordinario. Este hecho será analizado en profundidad en el capítulo V de esta tesis.

Un siguiente hecho fue la convocatoria a consulta nacional hecha por el presidente Correa en enero del 2011, la cual preguntó al pueblo ecuatoriano sobre diez temas, dos de los cuales tenían que ver con “meter la mano a la justicia para el bien del pueblo”<sup>35</sup>. Estas preguntas<sup>36</sup> respondían al hecho que la Asamblea Nacional Constituyente del 2008 normó sobre el sistema judicial, pero no expidió medidas para su reestructuración. Debido a la popularidad del gobierno de Correa en el 2011, la oportunidad para “institucionalizar” la mencionada reforma apareció como oportuna. La consulta se realizó el 7 de mayo de 2011 y los resultados fueron proclamados el 12 de julio del mismo año. Las preguntas cuatro y cinco fueron aprobadas, la primera con el 46.15 % y la segunda con el 46.66% de los votantes. Según ello, el recién nombrado Consejo de la Judicatura dispuso de dieciocho meses (hasta diciembre del 2012) para reestructurar la Función Judicial. Esta reforma supuso la declaración de una emergencia judicial y la inversión cercana a los seiscientos millones de dólares para infraestructura, sistemas informáticos, mejoramiento de salarios, contratación de nuevos jueces y aprobación de un nuevo código orgánico integral penal.

Otro suceso significativo fue que el 19 de julio de 2012 el presidente Correa expidió el decreto ejecutivo No. 1247 (publicado en el Registro Oficial el 2 de agosto de 2012), el cual reglamentó la consulta previa en procesos de licitación de áreas y bloques hidrocarburíferos. Este instrumento estableció que la Secretaría de Hidrocarburos del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables llevará adelante la consulta previa. Este reglamento se emitió para llevar adelante la décima primera ronda de concesiones

---

<sup>35</sup> Declaraciones del presidente Correa a la prensa el 9 de enero de 2011. Disponible en <http://www.eluniverso.com/2011/01/09/1/1355/si-queremos-meter-manos-cortes.html>, consultado el 14 de septiembre de 2015.

<sup>36</sup> Se trata de la pregunta 4 que decía: ¿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 dieciocho meses, ejerza las competencias del Consejo de la Judicatura y reestructure la Función Judicial? Mientras que la pregunta 5 planteaba lo siguiente: ¿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?

petroleras (veintiún bloques) que, cubriendo el centro y nororiente de la Amazonia e involucrando a siete nacionalidades indígenas, fue convocada en noviembre de 2012.

La consulta se la hizo desde mayo de 2011 hasta noviembre de 2012 en diecisiete bloques, y se reportó haber consultado a diez mil cuatrocientos sesenta y nueve habitantes (7%) de un total de ciento treinta y ocho mil trescientos cuarenta y cuatro, lo que dio como resultado la firma de acuerdos de inversión con las comunidades indígenas por ciento quince millones de dólares. Para ello funcionaron cuarenta y cinco oficinas permanentes, ciento seis oficinas itinerantes y se llevaron a cabo treinta y siete audiencias y cuarenta y dos asambleas comunitarias (García 2013). No ingresaron en cambio a ocho bloques donde se conoce existe mayor oposición a la explotación petrolera y, con esta acción, el gobierno del presidente Correa dio por cumplido este derecho colectivo de las nacionalidades y pueblos indígenas.

De acuerdo a 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 los “procedimientos apropiados” (artículo 6, numeral 1, literal a, del Convenio No. 169 de la OIT) de los pueblos indígenas y más bien han llegado con engaño. Al respecto, uno de sus dirigentes comentó:

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 (Entrevista al presidente de la Nacionalidad Achuar del Ecuador, NAE, 10 de julio 2012) (Anton y García 2015).

La segunda razón es que no se consultó a través de sus “instituciones representativas” locales, zonales y regionales, tales como las autoridades de cada una de las comunidades de las siete nacionalidades filiales de la CONFENIAE. Este mandato lo explicita claramente el artículo 6, numeral 1, literal a, del convenio No. 169 de la OIT.

La tercera tiene que ver con la inconstitucionalidad del decreto ejecutivo No.1247, ya que al ser la consulta previa de un derecho colectivo de los pueblos indígenas reconocido en la Constitución del 2008, requiere para su aplicación de la aprobación de una ley orgánica. Por lo tanto, lo actuado por los técnicos de la Secretaría de Hidrocarburos durante dieciocho meses carece de valor jurídico.

Finalmente, la consulta previa debió efectuarse de “buena fe” por parte del Estado y de los pueblos indígenas, “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr consentimiento acerca de las medidas propuestas” (artículo 6, numeral 2 del convenio No. 169 de la OIT). Al existir engaño de parte del Estado en este tema, la “buena fe” proclamada quedó insubsistente.

El suceso siguiente estuvo relacionado con la disposición transitoria primera 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 la hizo luego de cuatro años (2012), incumpliendo el plazo mencionado de un año. El 18 de septiembre de 2012, el presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero, convocó a la consulta pre-legislativa 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 mil seiscientos siete organizaciones legalmente reconocidas se postularon para intervenir.

La mencionada ley fue aprobada el 31 de julio de 2014, y cuatro de los planteamientos centrales de las organizaciones indígenas hechos en la consulta pre-legislativa fueron dejados de lado. Primero, 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 del caudal del agua. En tercer lugar, que los indígenas participen con voz y voto en el concejo plurinacional del agua que se plantea integrar. Finalmente, que los sistemas comunitarios de agua no pasen a manos de los gobiernos autónomos descentralizados<sup>37</sup>-GAD.

Usando el derecho a la resistencia aprobado en la Constitución de 2008, entre el 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 recorrió desde la Amazonia hasta la ciudad de Quito. El comentario del presidente Correa fue muy ilustrativo, cuando se refirió a sus participantes

---

<sup>37</sup> Disponible en <http://www.latarde.com.ec/2014/06/06/ley-de-recursos-hidricos-ecuarunari-advierte-con-movilizaciones/> consultado el 15 de septiembre de 2015.

como: “cuatro emponchados y emplumados<sup>38</sup>”. Además el gobierno desplegó un amplio operativo de seguridad y control durante los catorce días de su desarrollo.

Un nuevo suceso se aprobó el 4 de junio de 2013, fecha en la cual se expidió el decreto ejecutivo No. 16 que puso en vigencia el Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas. Por su medio, la recientemente creada Secretaría de Gestión Política asumió un papel de control protagónico en este campo, ya que centralizaba el control de instituciones que estaban dispersas en las diversas instancias del ejecutivo. El decreto concedió el 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.) no solamente se inscriban sino que se legalicen y presenten sus estatutos de creación.

Presentado como instancia de registro y coordinación, este intento del ejecutivo fue impugnado por las organizaciones de la sociedad civil por su carácter de control, certificación, poder de disolución y liquidación de las mismas. Las organizaciones indígenas se han negado a registrarse, mientras que las que lo han hecho han sufrido sanciones de disolución, como lo sucedido con la Fundación Pachamama, una ONG nacional que financiaba actividades de desarrollo de los pueblos indígenas amazónicos desde hace dieciséis años. Con fecha 12 de febrero de 2014, esta fundación fue disuelta debido a que sus representantes protagonizaron una violenta protesta, atentando contra el orden público y la integridad física de los asistentes a la apertura de ofertas para trece bloques hidrocarburíferos, en la XI Ronda Petrolera del Sur Oriente, efectuada en Quito el 28 de noviembre de 2013<sup>39</sup>.

Un hecho repetitivo desde el año 2007 ha sido el proceso de criminalización al cual se han visto sometidos muchos dirigentes indígenas por parte del gobierno del presidente Correa. Como evidencia de lo afirmado se puede citar el enjuiciamiento penal al que fueron sometidos el ex presidente de ECUARUNARI, Delfín Tenesaca, y el ex presidente de la

---

<sup>38</sup> Disponible en:

<http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=3069257&idcat=19408&tipo=2> consultado el 15 de septiembre de 2015.

<sup>39</sup> Disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/02/13/nota/2180616/fundacion-pachamama-entrouliquidacion-12-febrero> consultada el 15 de septiembre de 2015.

CONAIE, Marlon Santi<sup>40</sup>. Fueron acusados de cometer los delitos de “sabotaje y terrorismo”<sup>41</sup> por el solo hecho de encabezar una marcha pacífica en la ciudad de Otavalo el 25 de junio del 2010, mientras se realizaba la Cumbre de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), donde se trataban temas como la interculturalidad y la plurinacionalidad sin la representación de todas las organizaciones indígenas nacionales. La acusación de sabotaje y terrorismo se basó en el Código Penal vigente desde la época de la dictadura militar y en clara violación al artículo No. 98 de la Constitución de 2008, que garantiza el derecho a la resistencia.

La criminalización también se ha traducido en hechos como iniciar procesos judiciales penales, obtener sentencias condenatorias y privación de libertad como en el caso de José Acacho<sup>42</sup> de la nacionalidad shuar o de Marcos Guatemal<sup>43</sup>, dirigente de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura - CHIJALLTA FICI. Humberto Cholango, ex presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador -CONAIE,

---

<sup>40</sup> Según Bolívar Beltrán, asesor jurídico de la CONAIE, hace referencia al Auto No. 360-2010 dictado por la Fiscal de Otavalo el 26 de junio del 2010, mediante el cual se da inicio a la Indagación Previa; manifiesta que en él se encuentra: que el día viernes 25 de junio del 2010, a las 14h30 en las calles Juan de Albarracín y Atahualpa, exteriores del coliseo Francisco Páez, ha llegado a tener conocimiento que se han producido hechos violentos por lo que la fiscalía inicia la indagación previa a partir de un parte policial que en resumen manifiesta que los hechos investigados son los siguientes: 1.- “Ingreso en forma abrupta”; 2.- “grupo de ciudadanos de raza indígena”; 3.- “Forcejeando con los agentes del orden público”; 4.- “Policía Nacional Carlos Andrés Cabascango, del cual se sustrajeron las esposas de dotación policial”; 5.- “Interrumpido la reunión de mandatarios y más personalidades”; 6.- “Gritando consignas que atentan contra la seguridad del orden público”; 7.- Acusación: “Por considerarse que el hecho relatado constituye delito de acción pública, constante en el Art. innumerado agregado por el art. 2 del D.E.S. 1273, RO 705, 19 de-12 -1974; reformado por el art 16 de ley 2001-47, RO 422-28-IX-2001; y por el Art. 20 de la ley 2002-75-RO.635, 7-VIII-2002 (terrorismo)”. Como se puede ver en el auto de la fiscalía inclusive hay textos con tintes racistas, hay una total desproporción entre los hechos a investigarse y la acusación de “terrorismo”.

<sup>41</sup> Ver varios ejemplos de criminalización de la protesta social y el uso impertinente de tipificación del delito con “sabotaje y terrorismo”. Disponible en:

[http://www.lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/1101354310/Protesta\\_social\\_armado\\_de\\_doble\\_filo.html](http://www.lahora.com.ec/index.php/movil/noticia/1101354310/Protesta_social_armado_de_doble_filo.html) consultado el 15 de septiembre de 2015.

<sup>42</sup> El 3 de febrero del 2011, José (Pepe) Acacho, Presidente de la Federación Interprovincial de Centros Shuar -FICSH, fue detenido en un operativo combinado entre la policía y el ejército en el río Blanco y trasladado en una avioneta fletada a la ciudad Quito, para ser encarcelado en el ex penal García Moreno, acusado de sabotaje y terrorismo por los hechos del 30 de septiembre del 2009, cuando se produjo la muerte del profesor Bosco Wizuma. Disponible en:

<http://abyayalainternacional.wordpress.com/2011/02/04/ecuador-colombia-brasil-mapuche-peru-eventos/> consultado el 15 de septiembre de 2015.

<sup>43</sup> Presidente de la Chijallta FICI, organización de los pueblos de Imbabura, perteneciente a ECUARUNARI y CONAIE, quien fue detenido el 25 de octubre del 2010, y fue liberado el 10 de noviembre del 2011, gracias a la presión social a nivel nacional y al uso del recurso de habeas corpus. Disponible en:

[http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=160419&umt=presidente\\_federacion\\_indigena\\_y\\_campesina\\_imbabura\\_es\\_detenido\\_en\\_ibarra](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=160419&umt=presidente_federacion_indigena_y_campesina_imbabura_es_detenido_en_ibarra) consultado el 15 de septiembre de 2015.

denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, que a noviembre de 2011 existían 204 personas criminalizadas por el gobierno de Rafael Correa frente a actos de movilización y protesta social, algunos de ellos sentenciados, otros encarcelados en algún momento, y unos pocos en la clandestinidad (Universidad Andina Simón Bolívar 2012).

Un penúltimo suceso, acaecido el 14 de diciembre de 2014, está relacionado con el pedido del gobierno de Correa a la CONAIE de la terminación del comodato mediante el cual utilizaba una casa de propiedad del ministerio de Inclusión Económica y Social en la ciudad de Quito, donde funciona la sede nacional de esta organización. Para ello me remito a lo descrito en el capítulo primero de esta tesis.

El último hecho a reseñar de la confrontación entre el gobierno de Correa y la CONAIE marca un contrapunto decisivo en los últimos ocho años. Es la marcha indígena por la vida y la dignidad<sup>44</sup> realizada desde el 2 al 12 de agosto de 2015, desde la población minera de Tundayme, localizada al sur del país en la provincia de Zamora Chinchipe, hasta la ciudad de Quito. La marcha incluyó un levantamiento nacional indígena desde el 10 de agosto y un “paro nacional del pueblo” el 13 de agosto en colaboración con las organizaciones obreras, de profesionales, maestros, ecologistas, defensores de derechos humanos y estudiantes. La principal reivindicación fue el archivo definitivo de las diecisiete enmiendas constitucionales que están trámite en la Asamblea Nacional desde diciembre de 2014. La principal enmienda se refiere a la posible aprobación de la reelección indefinida para los cargos de elección popular, lo que permitiría que el presidente Correa se presentase como candidato en las elecciones de febrero de 2017.

En la última parte del capítulo, he intentado documentar el desarrollo de la CONAIE como movimiento social desde su creación en 1984 hasta la fecha. Se observa tres momentos claramente diferenciados, un primero de preparación y consolidación, seguido de un segundo de enfrentamiento y de grandes momentos de movilización y logros, y finalmente el tercero signado por la división y la crisis interna que parece cerrarse en el año 2017. Resulta importante investigar los movimientos sociales en su larga duración, tanto su auge como su caída, lo que me permite plantear hacia el futuro el surgimiento de un nuevo

---

<sup>44</sup> Disponible en <http://www.elcomercio.com/actualidad/cierre-vehicular-quito-marchas-gobierno.html> consultado el 15 de septiembre de 2015.

momento, el de su recomposición, que parece estar en curso luego de iniciar nuevamente una alianza con otros sectores sociales organizados a partir de un programa económico y política alternativo y común.

Para finalizar, en este capítulo he descrito el escenario económico, político y social de la formación nacional de alteridad ecuatoriana en el que la CONAIE se ha desenvuelto desde mediados del siglo pasado, con el fin de servir de telón de fondo de los dos temas centrales de esta tesis que serán analizados en los tres siguientes capítulos, la participación electoral y política indígena, y el discurso y la práctica de su propia justicia.

### **Capítulo III**

#### **Participación electoral del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik**

Habiendo especificado en el capítulo anterior el contexto económico, político y social que vivió la CONAIE desde mediados del siglo pasado, en este capítulo y en el siguiente pretendo examinar su participación electoral y política a través del desempeño del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik–MUPP--, en las zonas del país en las cuales mantiene presencia electoral significativa.

En este capítulo, describo primero el sistema electoral ecuatoriano vigente desde 1979 a la fecha. A continuación hago referencia a la creación histórica del MUPP, luego ofrezco una panorámica de los resultados electorales del MUPP -a nivel nacional y provincial. A continuación, profundizo tres temas claves para este capítulo, la dimensión de género en la participación electoral, los efectos de la participación electoral en el movimiento social y la formación de una identidad política propia.

#### **El sistema electoral ecuatoriano**

Retomo la definición de sistema electoral de Nohlen en su libro sobre *Elecciones y Sistemas Electorales*, quien lo presenta “como el conjunto de procedimientos por medio de los cuales se expresa la voluntad de los electores y la manera en que los votos emitidos por estos se transforman en puestos en las instancias de representación y de toma de decisiones” (1995:31). Para el caso ecuatoriano, quisiera referirme al funcionamiento de cinco componentes clave de todo sistema electoral: las circunscripciones, las formas de

votación, las fórmulas de asignación, el calendario electoral y el régimen de partidos y movimientos.

Desde el retorno a la democracia en 1979, luego de las dictaduras militares, el diseño del sistema político ecuatoriano se propuso conseguir algunos objetivos a mediano y largo plazo. El primero era contar con partidos políticos organizados, con una posición ideológica definida y con una votación sólida. Luego, se debía desarrollar un sistema electoral que garantizase la transparencia de los procesos y asegurase la representación proporcional de los diversos sectores sociales y políticos. El tercero se proponía eliminar los factores que habían mantenido la inestabilidad política del país desde el inicio como Estado independiente, en especial el caudillismo y el populismo (De la Torre 2015a; 2015b; De la Torre y Peruzzotti 2008; Laclau 2005) Luego de un poco más de 38 años del retorno a la democracia, el logro de estos objetivos ha sido parcial y todavía existen retos por cumplir para asegurar una verdadera reforma política que asegure la tan ansiada calidad de la democracia, mencionada por algunos autores para los países de América Latina (Pachano 2011; Mayorga 2005 y Tanaka 2005)<sup>45</sup>.

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 de presidente y vicepresidente de la república, así como de los quince asambleístas nacionales se ha utilizado un distrito único nacional. Las elecciones de los veintitrés prefectos y veintitrés viceprefectos y los ciento dieciséis asambleístas provinciales y distritales<sup>46</sup> se realizan en distritos provinciales de diversa magnitud. Existen, desde el año 2008, seis asambleístas de los migrantes elegidos por los ecuatorianos residentes en el extranjero por regiones de destino migratorio. Para la elección de los doscientos veintiún alcaldes y mil trescientos cinco concejales municipales y metropolitanos se utilizan el cantón, es decir, el espacio de jurisdicción municipal, también de diversa magnitud. Igual sucede con las setecientos noventa juntas parroquiales rurales

---

<sup>45</sup> Al finalizar este acápite se da respuesta al cumplimiento o no de los objetivos mencionados.

<sup>46</sup> Desde la elección de 2013, por primera vez en el Ecuador las provincias más pobladas de Guayas, Manabí y Pichincha y el distrito metropolitano de Quito se dividieron en circunscripciones o distritos electorales esto para mejorar la representatividad de la Asamblea Nacional y evitar que suceda lo que ha pasado en la elección de parlamentarios: que todos los elegidos sean de la capital provincial, con una baja o nula participación de otros cantones de la provincia.

(con un total 4079 miembros) que utilizan el ámbito de cada parroquia y que son elegidos desde el año 2000. El período de duración del mandato de todos los candidatos elegidos es de cuatro años. El voto es popular, directo y obligatorio para los mayores de dieciocho años y hasta los mayores de sesenta y cinco<sup>47</sup>.

Respecto a la forma de votación, la diferencia básica que se observa es entre votación unipersonal (persona o fórmula) y pluripersonal. La primera se usa para elegir presidente, vicepresidente, prefectos y alcaldes. La segunda, para asambleístas nacionales, provinciales y distritales, concejales municipales y miembros de 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 doble vuelta en la elección presidencial. Ésta consiste en que no se requiere la mayoría absoluta en la primera vuelta, pues resulta ganador el candidato más votado que obtiene más del cuarenta por ciento de los votos válidos y mantiene una distancia de más de diez puntos porcentuales con el siguiente. La reelección presidencial es permitida hasta por un período inmediato.

Las disposiciones que regulan las elecciones pluripersonales han sufrido cambios significativos en la fórmula mayoritaria o proporcional de asignación. Inicialmente estas elecciones se realizaban bajo la modalidad de listas 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 de la ley electoral de 1997, se sustituyó a las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas. Según ellas, el elector vota por personas seleccionadas de todas las listas presentadas y puede hacerlo por tantos candidatos cuantos puestos se encuentran en disputa. La asignación de puestos se ha hecho por mayoría simple, de acuerdo al número de votos obtenidos por cada candidato considerado individualmente, dando paso a un sistema de fórmula mayoritaria. Luego se cambió a un

---

<sup>47</sup>Desde la aprobación de la Constitución del 2008, el voto es facultativo para los menores de los 16 años y para militares y policías.

sistema de fórmula proporcional, al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos, el denominado método de D'Hondt, para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque los electores hubieran votado por personas, los votos se consignan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente, esto es, un sistema de fórmula mixta, como la denominan los analistas (Pachano 2011). Este sistema tiende a sobre-representar a las mayorías y a sub-representar a las minorías electorales. En las últimas elecciones legislativas, realizadas en febrero de 2013, se utilizó dos métodos para la asignación de escaños. Para assembleístas nacionales se usó el método Webster, que favorece a las minorías, y para assembleístas 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<sup>48</sup>.

Es importante mencionar que en el año 1997 se aprobó, por parte el Congreso Nacional, una reivindicación del movimiento nacional de mujeres, la ley de cuotas y participación política de las mujeres. En Ecuador esta ley entró en vigor en febrero de 1997 con la Ley de Amparo Laboral de la Mujer y con un porcentaje mínimo de veinte puntos sobre las listas partidarias. En 2000 el Congreso Nacional reformó la ley de elecciones, aumentando 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% más en cada elección hasta alcanzar la paridad. Así, en 2002 fue del 35%, en 2004 del 40% y en 2007 se llegó al 50%. En este campo, aunque ha habido avances, todavía subsiste una paridad formal y no real, pues la presencia de mujeres diputadas en el Congreso de 1996 fue del 6%, y 17% en el 2002 (Figuroa 2010,415), mientras que en la última elección de assembleístas del año 2013, 43% fueron mujeres y 57% hombres. Al final de este capítulo retomaré este tema con mayor profundidad.

En cuanto al calendario electoral, inicialmente se eligió de forma simultánea a todas las dignidades. Luego de la interrupción del período del presidente Bucaram en 1977, se tuvo que adelantar las elecciones presidenciales a 1998 y, desde esa fecha, ya no coinciden con las demás. Desde ese año, se elige en forma simultánea al presidente, vicepresidente y

---

<sup>48</sup>Con este ejemplo, se trata de ilustrar cómo un partido o movimiento político (en este caso el Movimiento Alianza País del presidente Rafael Correa) utilizó este mecanismo para lograr una mayoría en la Asamblea Nacional al aplicar el método D'Hondt para la elección de los ciento dieciséis assembleístas provinciales, y el método Webster para elegir a los quince assembleístas nacionales y permitir la representación de las minorías en el grupo más pequeño de elegidos.

asambleístas nacionales, provinciales y distritales, en la misma fecha y cada cuatro años, durante la primera vuelta presidencial. Los demás cargos, de prefectos, viceprefectos, alcaldes, concejales municipales y distritales y juntas parroquiales rurales, también cada cuatro años, pero a la mitad del período presidencial.

Para concluir este acápite, doy respuesta al cumplimiento de los objetivos a mediano y largo plazo planteados por el sistema político ecuatoriano en el año 1979 al retornar a la democracia. El primero era contar con partidos políticos organizados, con una posición ideológica definida y con una votación sólida. Algunos datos evidencian lo contrario. Según el Consejo Nacional Electoral<sup>49</sup>, en el periodo 1979-1997 los partidos nacionales sumaban veintidós, pero para enero de 2013, se encontraban inscritas ciento veinte y cuatro organizaciones políticas, doce partidos y movimientos nacionales y ciento doce movimientos distribuidos en cuarenta y seis provinciales, setenta y ocho cantonales o municipales y once parroquiales.

En síntesis, salta a la vista la fragmentación y multiplicación de los partidos y movimientos políticos ecuatorianos. Aunque los nacionales disminuyeron en número, no fueron capaces de incorporar los procesos y reivindicaciones locales, provocando la aparición de ciento doce 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 candidatos en por lo menos diez provincias de las veinticuatro 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 ellos sigue siendo débil, pues todavía funcionan más como mecanismos electorales que como instancias de formación política, sin mayor conexión con los sectores sociales organizados.

El segundo objetivo debía desarrollar un sistema electoral que garantice la transparencia de los procesos y asegure la representación proporcional de los diversos sectores sociales y políticos. En este caso, se evidencian los cambios ya mencionados en las elecciones pluripersonales en la fórmula mayoritaria o proporcional de asignación. La representación

---

<sup>49</sup>Disponible en: <http://cne.gob.ec/es/institucion/organizaciones-politicas/informacion/listado-de-organizaciones-politicas-para-elecciones-2014>, consultado el 20 de noviembre de 2015.

de las mayorías o minorías ha estado sujeta a los intereses políticos de los partidos con mayor votación, creando de esta manera dos situaciones igualmente conflictivas; por un lado, la constante pugna de poderes entre los partidos de oposición en el parlamento con el partido de turno en el ejecutivo, y por otro, el logro de una mayoría parlamentaria por parte del partido de turno en el ejecutivo que ha dejado sin voces al resto de partidos y movimientos del legislativo.

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

El tercer objetivo se proponía eliminar los factores que habían mantenido la inestabilidad política del país desde el inicio como Estado independiente, en especial el caudillismo y el populismo. Aquí el cumplimiento es contradictorio, pues el país vivió una primera etapa de dieciséis años (1979-1996) de estabilidad política donde se sucedieron cuatro presidentes. Una segunda etapa (1996-2006) de inestabilidad política extrema en la cual pasaron por el poder tres presidentes, tres vicepresidentes encargados de la presidencia, un presidente interino y un gobierno provisional. Finalmente, una tercera etapa (2007-2017) a cargo de un solo presidente reelegido dos veces. A pesar de que en el balance hubo más años de estabilidad que de inestabilidad, la presencia de prácticas caudillistas y clientelares se mantienen hasta la fecha y tornan a la democracia ecuatoriana vulnerable y sujeta a los grupos de poder económico y político.

La descripción del sistema político ecuatoriano en la parte introductoria de este capítulo me permite contextualizar el surgimiento y la vigencia del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

### **La creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik**

Con motivo del IV congreso del ECUARUNARI celebrado del 18 al 20 de abril de 2013 en la ciudad de Saquisilí, provincia de Cotopaxi, Luis Macas, ex presidente de la CONAIE, dijo al referirse al movimiento Pachakutik luego de dieciocho años de vida,

El Pachakutik 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<sup>50</sup>. Hay que ver con objetividad que es lo que está pasando al interior de nuestro movimiento Pachakutik. Es necesario que siga o no el Pachakutik? Yo creo que en la medida 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 casi veinte años de presencia de Pachakutik en el espectro electoral ecuatoriano, sigue siendo un motivo de discusión y disputa su creación y permanencia al interior de la CONAIE.

Previo a la acción misma de creación del MUPP, es importante mencionar algunos impedimentos que obstaculizaron la participación electoral de las nacionalidades y pueblos indígenas ecuatorianos desde mediados del siglo anterior. Un primer impedimento era la escasa calidad de la representación política y el quiebre y fragmentación de los partidos políticos tradicionales. La población votante y los nuevos movimientos sociales aparecían desconectados de las instituciones políticas en general y de los partidos políticos en especial, pues ninguno había sido capaz de resolver las desigualdades económicas y políticas de la sociedad y las exclusiones étnicas y culturales surgidas al interior de cada Estado-nación. Y me refiero especialmente a la región andina<sup>51</sup>.

Adicionalmente, la crisis de representación política ha ido acompañada de una de las crisis más agudas de las economías nacionales, caracterizada por fenómenos como la hiperinflación, la dolarización, el desempleo y 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 inmigración internacional, etc. Todos estos

---

<sup>50</sup>Es el porcentaje mínimo exigido en cada elección por el Consejo Nacional Electoral y el Código de la Democracia (ley electoral) para mantener el registro como partido o movimiento nacional.

<sup>51</sup>Sobre la crisis y fragmentación del sistema de partidos en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela se recomienda consultar: Burbano (2004); Dietz y Myers (2001); Freidenberg y Alcántara (2001); Levitsky y Cameron (2001); Mainwaring y Schully (1995); Mejía (2002); Pachano (1998); Roberts (2002); Romero (1994); Rospigliosi (1995); Tanaka (1998) y Whitehead (2001).

factores han llevado a un proceso incontenible de empobrecimiento de la población y al surgimiento de movilizaciones populares caracterizadas por algunos autores como formas de desobediencia civil (Arendt 1973; Bobbio 1982; Habermas 1988; Rawls 1995).

Otro impedimento importante para la práctica de la democracia queda constituido por la pérdida cada vez más acelerada de los valores éticos y morales, ilustrados por los escándalos de corrupción que no solamente son interminables sino que la mayoría quedan en la impunidad. La credibilidad de las autoridades electas ante el ciudadano común termina apenas finalizan las campañas electorales. Como reclamos concurrentes, se destaca 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 la política, de los políticos y a la exigencia de una nueva forma de hacer política, utilizando inclusive un discurso anti político. En este sentido, cuando se convirtió en actor político, una de las primeras reivindicaciones que planteó la CONAIE fue la necesidad de 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 también sus condicionamientos.

Algunas condiciones y circunstancias permitieron la creación de un mecanismo electoral favorable para el voto indígena. Es importante puntualizar que este proceso se desarrolló en el marco del retorno a la democracia en 1979 y su posterior mantenimiento. A pesar de la crisis de los partidos políticos y de los obstáculos reseñados, durante casi cuarenta años la democracia ecuatoriana ha sobrevivido aunque haya sido a saltos y a brincos.

Una primera condición fue aprobada por el Congreso Nacional en 1979, cuando permitió el voto de los analfabetos, de los cuales un alto porcentaje estaba constituido por población indígena<sup>52</sup>. La segunda se produjo en 1994, año en que el mismo Congreso autorizó el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las

---

<sup>52</sup>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 es todavía del 6,8%. Para el caso de los pueblos indígenas la tasa es del 20,4% (la tasa de hombres indígenas es del 13,7% y la tasa de mujeres indígenas es del 26,7%).

elecciones de votación popular, con lo cual los partidos políticos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política. Este cambio fue incorporado en las reformas constitucionales realizadas en el año 1995. Este hecho de singular importancia le va a permitir al movimiento indígena, y a otros movimientos nacionales y locales, participar en las elecciones con candidatos propios<sup>53</sup>. La otra cara de la moneda de esta resolución fue la proliferación y fragmentación de partidos y movimientos que muestra el país, tal como mencione en el acápite anterior.

Una primera circunstancia estuvo relacionada con el plebiscito que el presidente Durán Ballén convocó en 1995 para aprobar una propuesta de reformas neoliberales<sup>54</sup>, la cual fue rechazada mayoritariamente en las urnas, en gran parte debido a la campaña en contra que fue liderada por la CONAIE que mostró gran poder de convocatoria y apoyo popular.

Otra condición importante del proceso fue la inestabilidad y debilidad del sistema político ecuatoriano en general y de los partidos en especial. En este sentido, la propuesta de la CONAIE se presentó como alternativa al combinar las demandas anti neoliberales y contra hegemónicas 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 Estado neoliberal vigente. Esa propuesta descansó en la posibilidad de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y Sánchez 2002). Sin embargo, luego del IV Congreso de CONAIE realizado en 1993 y 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 2001).

En la década del noventa, aparecen nuevas circunstancias, un conjunto de factores va a confluir para que se inicie en América Latina un importante proceso de reformas

---

<sup>53</sup> Medidas similares fueron aprobadas en Colombia en 1991, en Venezuela en 1998 y en Bolivia en 2004.

<sup>54</sup> Las principales propuestas fueron despolitizar la función judicial, modificar la elección de diputados, disolver el Congreso por una sola vez por parte del ejecutivo y permitir la participación privada en áreas estratégicas del Estado, como la seguridad social.

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, la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 y la de 2008 incorporaron reformas inspiradas en el derecho internacional, en las propuestas de organismos no gubernamentales de desarrollo y en otras constituciones latinoamericanas. Las principales fueron el reconocimiento explícito como nacionalidades y pueblos al aprobar el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano; el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, en otras palabras, la vigencia del pluralismo jurídico; el reconocimiento de veintiún derechos colectivos sobre temas como discriminación racial, consulta previa, libre e informada, territorios colectivos, educación bilingüe intercultural, identidad, autoridades propias, etc.

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 sobre ellos. Me refiero a cuatro instancias gubernamentales: el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador - CODENPE creado en 1998, con rango de ministerio y adscrito a la presidencia de la república; la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe -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 el 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 periódicas de su gestión. Aunque no lograron representación corporativa en el Congreso Nacional, se aprobó la creación, en el año 2000, de la Comisión de Asuntos Indígenas y otras Etnias al interior del Congreso y, en 1997, se había abierto ya un espacio de defensa de sus derechos al interior 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, las reformas constitucionales de 1998 y 2008 crearon las circunscripciones territoriales indígenas -

CTI<sup>55</sup>--, concebidas como espacios geográficos que se sustentan en la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, la práctica de sus propias costumbres, modelos organizativos y sistema de derecho propio, así como por 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 hasta la fecha.

Una última condición para la creación de un mecanismo electoral para las nacionalidades y pueblos indígenas tiene que ver con 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. El movimiento de las mujeres logró interesantes avances en materia de derechos, igual que el ambientalista y de derechos humanos, pero ninguno de estos movimientos contó con la capacidad de movilización nacional que mostraron los indígenas. En este sentido, al interior de la sociedad ecuatoriana, la propuesta de las nacionalidades y pueblos indígenas se dio en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil, lo cual permitió formular y negociar pedidos, generar críticas e imaginar nuevas alternativas.

La creación del MUPP estuvo rodeada de una larga discusión sobre su oportunidad o no, como ya lo mencioné. Luego de la relación del movimiento indígena con el Partido Comunista del Ecuador a través de la creación de la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, en 1944 (ver capítulo II) que se mantuvo hasta fines de los ochenta, la opinión generalizada era:

En más de treinta años [1950-1980] vinculados a los partidos políticos de izquierda, no se había podido lograr consolidar un movimiento, un protagonismo, ni siquiera ser parte de los espacios directivos de los sindicatos, peor de los partidos políticos, y que servíamos solamente de escalera para que otros lleguen al poder o espacios de poder, incluso de que hablen por nosotros, ese era el reclamo (entrevista Luis Maldonado, 22 de abril 2014).

La participación electoral indígena, hasta antes de 1994, se podía hacer 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

---

<sup>55</sup> En Colombia corresponden a los resguardos indígenas, en Bolivia a las autonomías indígenas y en Venezuela y Perú a los municipios indígenas.

años (1986-1988), en representación del partido Izquierda Democrática (social demócrata) en alianza con la Asociación de Indígenas Evangélicos de Chimborazo, -AIECH, (Guamán 2006).

Igual sucedió con Mariano Curicama<sup>56</sup>, quien en 1984 fue elegido concejal alterno del municipio del cantón Guamote, por el mismo partido. Sin embargo, nunca lo dejaron intervenir, el concejal principal que era mestizo, adujo que Mariano tenía suficientes recursos económicos, fue un acto de “racismo purito”<sup>57</sup>. Curicamava a ser el primer alcalde indígena de Guamote, elegido en el período 1992-1996, por el partido Izquierda Democrática. Casos similares fueron los de otros líderes indígenas reconocidos en sus localidades, como José María Cabascangoy Fausto Jimbo, elegidos concejal del municipio de Otavalo y consejero del Consejo Provincial de Imbabura respectivamente, en el año 1988 y por alianza entre el partido Socialista y la Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura, -FICI-- (Ortiz 2012).

Durante toda la década del ochenta, 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 fue elegido presidente de la organización en 1990, a Luis Macas se le acusó porque estaba vinculado con el partido Socialista o con el partido Liberación Nacional (entrevista Luis Maldonado, 22 de abril 2014).

La década del noventa se inició con el primer levantamiento nacional y luego prosiguió con la marcha denominada Allpamanda Causaimanta Jatarishun<sup>58</sup>, en abril de 1992, organizada por la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP. La misma se inició desde la ciudad del Puyo en la Amazonia hasta la capital para reclamar la delimitación y legalización de sus territorios. No hay que olvidar que en 1992 se conmemoraron los 500 años del descubrimiento, denominado por los indígenas como 500 años de resistencia, lo que trajo consigo la visibilización de las reivindicaciones indígenas a nivel nacional y regional.

---

<sup>56</sup> La gestión política de Mariano Curicamaserá tratada en profundidad en el capítulo IV.

<sup>57</sup> Expresiones de Carlos Moreno, actual asesor del prefecto de Chimborazo, Mariano Curicama, (entrevista realizada 23 de enero de 2014).

<sup>58</sup> Traducción al castellano: Por la vida y por el territorio, levantémonos.

Todos estos esfuerzos van a desembocar en el IV congreso de la CONAIE realizado en 1993, como ya se mencionó, donde se aprobó el proyecto político que planteó como eje principal la construcción del Estado plurinacional y la sociedad intercultural como proyecto de país.

Reflexionando sobre este congreso, un dirigente menciona que:

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, Amazonía y Sierra, va a marcar las discusiones de la creación del MUPP. Ambas venían de trayectorias e historias diversas; la primera con una tendencia de reivindicaciones étnicas y culturales y la segunda de reivindicaciones clasistas e históricas.

Lo que unió a las organizaciones de ambas regiones desde el inicio fue su adscripción con la izquierda política ecuatoriana, situación que no ha cambiado hasta la actualidad. Otro rasgo distintivo fue y es la decisión de no formar un movimiento político solamente indígena y para indígenas, es decir, un partido étnico (Van Cott 2005; Martí y Puig 2008). Es importante recordar que las nacionalidades y pueblos indígenas no constituyen una mayoría demográfica<sup>59</sup> y electoral en el país, por un lado, y que, requieren de alianzas con otros sectores sociales para acceder a los poderes locales y nacionales, por otro.

Por eso es que en la formación del MUPP también incidió un actor importante: los movimientos sociales identificados con la izquierda política (Mijeski y Beck 2001). Ante este hecho, un dirigente indígena menciona:

Desde 1994 [la CONAIE] hizo una alianza con la Coordinadora de Movimientos Sociales<sup>60</sup>, diferentes grupos que no eran indígenas. Los que más presionaron en este tema eran estos

---

<sup>59</sup>Según el último censo de población de 2010, las nacionalidades y pueblos indígenas representan el 7.1% de la población nacional, alrededor de 1.018.176 habitantes de un total de 14.483.499 (INEC, 2010).

<sup>60</sup>Agrupaba a más de ochenta organizaciones nacionales, doscientos cincuenta provinciales y tres mil organizaciones locales y sectoriales que representaban a gran parte del pueblo organizado ecuatoriano: afiliados al Seguro Social Campesino, organizaciones barriales, de derechos humanos, ambientalistas, de mujeres, trabajadores y trabajadoras del sector público, comerciantes minoristas, colegios de profesionales,

movimientos porque veían posibilidades reales de captar el poder con el prestigio que tenía la CONAIE. Para ese tiempo se hizo una encuesta nacional que se hizo pública averiguando 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 (entrevista Luis Maldonado, 22 de abril 2014).

Esta primera alianza va a tener una vida corta, hasta el año 2001, sin que eso impida otras alianzas que se hicieron a través del hasta la actualidad. 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, en otras palabras, el tema de la representación. En este tema, se van a enfrentar dos visiones -desde su formación hasta la actualidad- que no han podido encontrar acuerdo. La de las organizaciones indígenas, más horizontal y comunitaria, cuyo fundamento es la organización de base y, la otra, la de los movimientos sociales, más vertical e individual, cuyo sustento descansa en cada persona afiliada. La confrontación se va a notar en la toma de decisiones políticas, pues la primera siempre opera sometida al colectivo y, por lo tanto, resulta más demorada y consensuada, mientras que la segunda queda más reducida a la jerarquía interna y, por consiguiente, deviene más rápida y oportuna.

Cuando el MUPP nació, se planteó una pregunta importante: si contaba o no con una propuesta política-ideológica propia. La respuesta de algunos dirigentes históricos del movimiento consultados durante esta investigación es que había certeza sobre dos planteamientos: el alineamiento a la izquierda política 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 política-ideológica. La gran debilidad de ambos conjuntos de actores es que no contaban 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

---

pequeños empresarios, artesanos, maestros y maestras, artistas, asociaciones de jóvenes y comunidades eclesiales de base. Disponible en: [https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/95/Cordinadora\\_de\\_movimientos\\_sociales.pdf](https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/9/95/Cordinadora_de_movimientos_sociales.pdf) consultado el 20 de noviembre de 2015.

nacional. La estrategia era más bien ir ganando espacios que permitan el reconocimiento de los derechos colectivos por parte del Estado ecuatoriano.

El testimonio sobre Osvaldo Hurtado, ex presidente y presidente de la Asamblea Constituyente 1997-1998, al reunirse con algunos dirigentes indígenas, es elocuente:

Nos reunimos con Osvaldo Hurtado en una ocasión, con Luis Macas, José María Cabascangoy Luis Maldonado. Por ejemplo nosotros teníamos una propuesta con respecto a la reforma política, que era que se debía bajar el nivel del presidencialismo a una forma más mixta, parlamentarismo y presidencialismo. Ese tema discutimos con él, y él decía “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, en cuál es una 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 (entrevista Luis Maldonado, 22 de abril 2014).

La ausencia de una propuesta política-ideológica integral y de un programa de gobierno constituyó una carga muy pesada para el MUPP, al punto que en el año 2000 se planteó la necesidad de su formulación. Esta tarea que se realizó en diferentes talleres de trabajo, coordinados por algunos intelectuales militantes de movimientos sociales afiliados al MUPP. En este capítulo, no me detendré en el análisis de este instrumento, pues lo haré en el desarrollo del capítulo IV.

Una última 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 los noventa, llegó a un punto realmente elevado de protagonismo político, con un equipo de gente que durante diez años había estado debatiendo, discutiendo, participando en el proceso. De pronto, empezaron a forma parte de las entidades públicas vinculadas con los asuntos indígenas y de los gobiernos locales elegidos, y se quedó temporalmente sin cuadros. En palabras de uno de sus dirigentes: “fue una ruptura fuerte, allí nos avocamos toditos al tema del Estado, y nos descuidamos totalmente del proceso político organizativo, de la relación con las organizaciones de base” (entrevista Luis Maldonado, 22 de abril 2014).

### **Resultados electorales nacionales y locales del MUPP**

Como se mencionó en el primer título de este capítulo, en el caso ecuatoriano existen circunscripciones electorales donde la densidad indígena de votantes es mayoritaria o

constituyen una minoría significativa. Según Van Cott (2005), el 42,9% del total de las circunscripciones electorales tiene esta característica, pues de las veinticuatro provincias que conforman el país, 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 realizado en 1993: tomar los gobiernos locales por la vía democrática y electoral en las zonas donde los indígenas eran mayoría o minoría significativa, para posteriormente aspirar a la toma del gobierno nacional.

Paralelamente, existe otro factor institucional que favoreció esta decisión del movimiento indígena. Se trata del inicio del proceso de descentralización iniciado en el país en 1983, lo cual permitió que los municipios se fortalezcan y se conviertan 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 a ese nivel. No hay que olvidar también que 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.

La revisión del desempeño logrado por el MUPP en los catorce procesos electorales<sup>61</sup> en los que ha intervenido, desde 1996 al 2014, es muy ilustrativa. La Tabla 1 muestra las siete elecciones presidenciales en las que ha participado, cinco en alianza con otros movimientos y partidos<sup>62</sup>, una con candidato indígena y en otra sin candidato. Se lograron los siguientes resultados: en 1996 obtuvo el tercer lugar con el 17,35% de los votos; en 1998 bajó al cuarto lugar con el 14,74%; en el 2002 alcanzó el primer lugar con el 20,64% de los sufragios en la primera vuelta y el 54,79% en la segunda vuelta; en el 2006 el sexto puesto con el 2,19%; en el 2009 no tuvo candidato, y en el 2013 el sexto puesto con el 3,26%.

**Tabla 1. Participación del MUPP en las elecciones presidenciales 1996-2013**

---

<sup>61</sup>Los procesos electorales son los siguientes: 1996 (presidente, diputados y gobiernos locales), 1997 (asambleístas), 1998 (presidente y diputados), 2000 (gobiernos locales), 2002 (presidente y diputados), 2004 (gobiernos locales), 2006 (presidente y diputados), 2007 (consulta popular convocatoria a Asamblea), 2007 (asambleístas), 2008 (consulta popular para aprobación de la Constitución), 2009 (presidente, asambleístas y gobiernos locales), 2011 (consulta popular reforma de la justicia), 2013 (elecciones presidenciales y asambleístas) y 2014 (gobiernos locales).

<sup>62</sup>En seis de las siete participaciones los candidatos participantes no fueron indígenas.

<b>Año de elección</b>	<b>Porcentaje de votación</b>	<b>Lugar</b>
1996: 1.º vuelta	17,35	Tercero
1998: 1.º vuelta	14,74	Cuarto
2002: 1.º vuelta	20,64	Primero
2002: 2.º vuelta	54,79	Primero
2006: 1.º vuelta	2,19	Sexto
2009: 1.º vuelta	-	Sin candidato
2013: 1.º vuelta	3,26	Sexto

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

La Tabla 2 presenta los resultados de las elecciones para las dos Asambleas Constituyentes, la de 1997 en la que fueron nominados ocho asambleístas (el 11,42%) por el MUPP de un total de setenta y la del 2007 donde obtuvo cinco asambleístas (el 3,84%) de un total de ciento treinta.

En las elecciones legislativas de 1996, logró siete diputados (uno nacional y seis provinciales) (9,09%) de un total de setenta y siete; en las de 1998 subió su participación al obtener nueve diputados (dos nacionales y cuatro provinciales) (7,50%) de un total de ciento veinte diputados; en las del 2002 aumentó a once diputados provinciales (11%) de un total de cien; en el 2006 obtuvo siete diputados provinciales (6,93%) de un total de cien; en el 2009 cuatro asambleístas provinciales (3,22%) de un total de ciento veinticuatro y, finalmente, en el 2013, cinco asambleístas, uno nacional y cuatro provinciales (3,64%) de un total de ciento treinta y siete.

**Tabla 2. Participación del MUPP en las elecciones de legisladores y asambleístas**

<b>Elección legislativa/ Asamblea</b>	<b>Cantidad de legisladores/asambleístas obtenidos</b>	<b>Total legisladores/asambleístas electos</b>	<b>Porcentaje de representación</b>
1996	7	77	9,09
1997 Asamblea	8	70	14,42
1998	9	121	7,43
2002	11	100	11
2006	7	101	6,93
2007 Asamblea	5	130	3,84

2009	4	124	3,22
2013	5	137	3,64

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

Las Tablas del 3 al 6 exhiben los resultados referidos a la elección de gobiernos locales provinciales y municipales. En los comicios de 1996, fueron elegidos alrededor de setenta y seis funcionarios públicos en las diversas nominaciones (Beck y Mijeski 2001), entre ellos once alcaldes y ningún prefecto. En el año 2000, obtuvieron cinco de las veintidós prefecturas provinciales, equivaliendo al 22,72% del total; treinta y uno de las doscientas quince alcaldías, equivalentes al 14,40% del total; once de los ochenta y nueve consejeros elegidos, equivalentes al 12% del total; ochenta y cuatro de los ochocientos ochenta concejales elegidos, equivalentes al 9,5% del total. El MUPPlogro alrededor del 5,1% de la votación nacional constituyéndose en la quinta fuerza electoral del país a esa fecha.

**Tabla 3. Participación del MUPP en las elecciones de prefectos provinciales**

Años de elección	N.º Prefectos	Total Prefectos	Porcentaje
1996	0	22	0
2000	5	22	22,72
2004	5	22	22,72
2009	5	23	21,73
2014	5	23	21,73

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

**Tabla 4. Participación del MUPP en las elecciones de consejeros provinciales**

Años de elección	N.º consejeros	Total Consejeros	Porcentaje
1996	0	89	0
2000	11	89	12
2004	14	91	15,38

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

**Tabla 5. Participación del MUPP en las elecciones de alcaldes**

<b>Años de elección</b>	<b>N.º Alcaldes</b>	<b>Total Alcaldes</b>	<b>Porcentaje</b>
1996	11	214	5,14
2000	21	215	9,76
2004	27	219	12,32
2009	25	221	11,31
2014	29	221	13,12

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

**Tabla 6. Participación del MUPP en las elecciones de concejales municipales**

<b>Años de elección</b>	<b>N.º Concejales</b>	<b>Total Concejales</b>	<b>Porcentaje</b>
1996	0	860	0
2000	84	880	9,50
2004	118	893	13,20
2009	120	1581	7,59
2014	133	1581	8,41

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

Para considerar los resultados de las elecciones de 2004, es importante tener en cuenta el desgaste político que sufrió el MUPP debido a la alianza que hizo con el gobierno del coronel Lucio Gutiérrez durante los siete primeros meses del 2003. Los resultados fueron los siguientes. Ganaron cinco de las veintidós prefecturas provinciales, equivalentes al 18,18% del total; veintisiete de las doscientas diecinueve alcaldías, equivalentes al 12,32% del total; catorce de los noventa y un consejeros elegidos, equivalentes al 15,38% del total; ciento dieciocho de los ochocientos noventa y tres concejales elegidos, equivalentes al 13,2% del total. El movimiento Pachakutik logró alrededor del 7,7% de la votación nacional, manteniéndose como la quinta fuerza electoral del país.

En las elecciones del 2009, época del Movimiento Alianza País y el presidente Correa, los resultados a nivel local no muestran cambios sustanciales. Lograron cinco de las veintitrés prefecturas, equivalente al 21,23% del total; de las doscientas veintiún alcaldías alcanzaron veinticinco, equivalente al 13,31% del total; los consejeros provinciales desaparecieron luego de la Constitución del 2008 y de un total de mil quinientos ochenta y un concejales municipales, tanto urbanos como rurales, fueron elegidos ciento veinte, equivalentes al 7,59% del total. El MUPP mantuvo el quinto lugar en las preferencias electorales nacionales.

Finalmente, en las elecciones de 2014 se volvió a elegir a cinco prefectos, repitiendo los resultados de las elecciones de 2009. Respecto a los alcaldes pasaron de veinticinco del 2009 a veintinueve de un total de 221, subiendo el porcentaje de 11,31 a 13,12. En cuanto a concejales municipales el porcentaje también subió de 7,59 a 8,41, pasando de 120 a 133 de un total de 1581.

La Tabla 7 ofrece una panorámica de la votación de las consultas populares de 2007 y 2008 en las nueve provincias con población indígena mayoritaria y minorías significativas. En la consulta popular de 2007, donde se preguntó sobre la convocatoria e instalación de la Asamblea Constituyente, en nueve provincias ganó el sí y solamente en cuatro de las nueve 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 Política de la República, y solamente en una provincia ganó el no, mientras que en las ocho restantes el sí, aunque solamente en cinco de las nueve la votación del sí fue inferior al porcentaje nacional.

**Tabla 7. Votación de las consultas populares de 2007 y 2008 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas**

Provincias	Consulta 2007/SI	Consulta 2007/NO	Consulta 2008/SI	Consulta 2008/NO
Nacional	81,72	12,43	63,93	28,10
Napo	56,09	37,59	38,79	55,43
Morona Santiago	82,91	11,12	65,64	25,73
Chimborazo	80,98	9,67	62,17	27,06
Pastaza	82,90	11,55	56,40	35,68
Orellana	76,84	16,41	46,73	45,85

Imbabura	86,99	7,08	75,41	17,02
Cotopaxi	84,65	7,23	68,51	22,29
Bolívar	80,74	10,23	53,21	35,91
Cañar	82,61	10,69	69,52	21,52

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

Las Tablas 8 y 9 muestran los resultados de la consulta popular del 2011, en la cual 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 8. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas**

Provincias	Pregunta 1/SI	Pregunta 2/NO	Pregunta 2/SI	Pregunta 2/NO	Pregunta 3/SI	Pregunta 3/NO	Pregunta 4/SI	Pregunta 4/NO	Pregunta 5/SI	Pregunta 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: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

**Tabla 9. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas**

Provincias	Pregunta 6/SI	Pregunta 6/NO	Pregunta 7/SI	Pregunta 7/NO	Pregunta 9/SI	Pregunta 9/NO	Pregunta 10/SI	Pregunta 10/NO
<b>Nacional</b>	<b>46,59</b>	<b>40,61</b>	<b>45,76</b>	<b>41,68</b>	<b>44,96</b>	<b>42,04</b>	<b>48,02</b>	<b>39,24</b>
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: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

De la revisión de los resultados anteriores se concluyen algunas características de la participación electoral del MUPP. Resulta difícil trazar un límite hasta dónde es movimiento social y hasta donde es movimiento político o partido. También, hasta qué punto depende del electorado indígena, o suma a su caudal electoral los votos de integrantes no indígenas de otros movimientos. A pesar de que sus dirigentes no admiten la denominación de partido para señalar su malestar con el sistema de partidos vigente en el país, la organización cumple determinadas funciones que son atribuibles a los

partidos políticos<sup>63</sup>. Lo que sí es cierto es que la estructura organizativa del movimiento social (la CONAIE) ha servido para el funcionamiento del movimiento político, sobre todo en lo concerniente a la relación cercana entre bases y líderes, en la presencia de mecanismos colectivos en la toma de decisiones y en la vigencia de una estructura poco burocratizada.

A pesar también de que el movimiento representa intereses y demandas que no son solo 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 áreas electorales importantes, como son las cinco provincias de la Costa ecuatoriana. De los resultados presentados, el MUPP representa en promedio al 5% del electorado nacional, ubicado 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).

En el caso ecuatoriano, y a diferencia de otros movimientos indígenas de la región, la CONAIE ha logrado participar en diversas instancias (locales, regionales y nacionales) de ejercicio de poder. Sin embargo, la acción más perdurable descansa en la ejercida en los gobiernos locales (García y Tibán 2008), tal como se analizará en el próximo capítulo. Por último, el movimiento también tiene el mérito de haber incorporado en la agenda política ecuatoriana algunos temas que el país requiere discutir para poder generar políticas de Estado, como por ejemplo la diversidad cultural y étnica, la plurinacionalidad, las autonomías, la interculturalidad, el pluralismo jurídico y nuevas formas de participación y representación política.

### **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 del Ecuador, realizado a fines de los ochenta, menos del 10% de los miembros de las comunas indígenas<sup>64</sup> de la Sierra ecuatoriana eran mujeres, y la mayor parte de ellas eran viudas o abandonadas. Al final de la década de los noventa, Deere y León (2000,309), en su publicación sobre la tenencia de la tierra en Ecuador, calculaban que menos del 1% de las autoridades elegidas en dichas comunidades eran mujeres. Constataron también que había aumentado la participación de

---

<sup>63</sup> Van Cott (2007), citando a Maguire (1995), los llama “partidos de movimientos”. Desde el punto de vista de las ciencias políticas, la denominación de movimiento o partido político es meramente semántica, ya que al participar en los procesos electorales se los identifica como partidos. Sin embargo, desde el punto de vista de los movimientos el uso de este término hace hincapié en la primacía del mismo sobre el término de partido.

<sup>64</sup> La comuna era la forma jurídica de representación de las comunidades indígenas, según la ley de comunas y comunidades indígenas de 1937, asociada al acceso a la tierra y al gobierno local.

las mujeres indígenas en organizaciones de sólo mujeres, mientras que en las instancias de gobierno y poder indígenas seguían estando ausentes.

La creación en 1996 del Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador, -CONMIE-<sup>65</sup> fue importante, ya que luego de realizar su congreso constitutivo con alrededor de cincuenta organizaciones de mujeres, planteó como uno de los objetivos elevar la autoestima de las socias, para que tengan voz propia como mujeres "con dignidad, como personas, para que no sean objetos" (Deere y León 2000:313). En su creación estuvieron mujeres de tres organizaciones indígenas nacionales, FEINE, CONAIE y 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 1.500 mujeres de ocho provincias, no tuvo el apoyo de los dirigentes hombres de las organizaciones antes mencionadas, e incluso debió enfrentar acciones de oposición como la amenaza de expulsión y de acusación de división interna por parte de esas autoridades<sup>66</sup>.

Señalo este hecho porque revela una de las tensiones que enfrentó a la CONAIE y Pachakutik al priorizar el factor de género y factor étnico como elementos de movilización política, pues mientras el CONMIE prioriza el primero, la CONAIE y Pachakutik enfatizan el segundo. Además, el CONMIE denunció que las prácticas de discriminación, machismo y violencia de los hombres hacia las mujeres 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 explica la invisibilidad de las mujeres y las desigualdades de género al interior del movimiento indígena ecuatoriano moderno. La autora la atribuye a tres factores. Primero, el proceso de ciudadanía 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-nación. Segundo, ha pesado la influencia de la iglesia católica en el proceso de institucionalización del movimiento indígena, en especial

---

<sup>65</sup> Esta organización desapareció luego de la muerte prematura de su presidenta y una de las fundadoras, Teresa Simbaña, en el año 2009.

<sup>66</sup> Entrevista a Teresa Simbaña realizada por Georgina Méndez. Proyecto comparativo entre el movimiento indígena y el movimiento de mujeres en el Ecuador, dirigido por Gioconda Herrera y Fernando García. Quito: FLACSO. Fecha: 23 de junio de 2003, no publicado.

el énfasis en mantener cierta división del trabajo entre hombres y mujeres y la presencia de las mujeres en el ámbito de la esfera privada. Finalmente, ha gravitado también 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 la comisión de la mujer y de la familia. La CONAIE lanzó un primer programa con enfoque de género en 1997, y recién en el año 2010 presentó un borrador de una agenda nacional para las mujeres indígenas (Picq 2013:87). Sin embargo, el hecho más representativo fue la creación de la escuela de formación de mujeres líderes Dolores Cacuangodel Ecuarunari en el año 1997 y en funcionamiento desde 1998, establecida con el objetivo de ayudar a la formación política de las mujeres de la organización que tenían limitaciones para participar en los espacios de decisión y poder (Figueroa2010). Esta escuela ofreció un programa de formación con tres ejes programáticos: desarrollo y autogestión; política y organización; e identidad y cultura, con una duración de tres años.

Como mencioné al inicio del capítulo, en el año 1997 se aprobó la ley de cuotas y participación política de las mujeres 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, presento a continuación parte de las tablas utilizadas en el tercer título de este capítulo, desagregadas por género.

**Tabla 10. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de legisladores y asambleístas**

Elección legislativa/ Asamblea	Número legisladores/asambleístas obtenidos	Número y porcentaje mujeres	Número y porcentaje hombres	Total legisladores/asambleístas electos	Porcentaje de representación
1996	7	0/0	7/100	77	9,09
1997 Asamblea	8	1/12,50	7/87,50%	70	14,42
1998	9	2/22,22	7/77,78	120	7,50
2002	11	1/9	10/91	100	11

2006	7	2/28,50	5/71,50	101	6,93
2007 Asamblea	5	0/0	5/100	130	3,84
2009	5	3/60	2/40	124	3,22
2013	5	2/40	3/60	137	3,64
Total	57	11/21,50	46/78,50	859	7,45

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2013). Elaboración propia.

**Tabla 11. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de prefectos provinciales**

Años de elección	N.º Prefectos	No. y porcentaje mujeres	No. y porcentaje hombres	Total Prefectos	Porcentaje
1996	0	0/0	0/0	22	0
2000	5	0/0	5/100	22	22,72
2004	5	1/20	4/80	22	22,72
2009	5	1/20	4/80	23	21,73
2014	5	1/20	4/80	23	21,73
Total	20	3/20	17/80	112	17,78

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia

**Tabla 12. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de alcaldes**

Años de elección	N.º Alcaldes	No. y porcentaje	No. y porcentaje	Total Alcaldes	Porcentaje
------------------	--------------	------------------	------------------	----------------	------------

		mujeres	hombres		
1996	11	0/0	11/100	214	5,14
2000	21	0/0	21/100	215	9,76
2004	19	2/10,50	17/89,50	219	8,67
2009	25	3/12	22/88	221	11,31
2014	29	2/7,40	27/92,60	221	13,12
Total	105	7/5,98	98/94,02	1195	9,60

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

Las cifras muestran que, de un total de 182 autoridades del MUPP elegidas (diputados/asambleístas, prefectos y alcaldes) durante el período 1996 y 2014 solamente 21 (11,53%), (21,50% de diputados/asambleístas; 20% de prefectos y 5,98% de alcaldes) fueron mujeres, lo que se encuentra muy lejos del 50% o del 43% antes mencionado.

Las tablas 13 y 14 muestran los resultados de las votaciones de consejeras provinciales y concejales municipales, cargos de menor jerarquía que las anteriores mujeres, en el período 1988-2002. Aunque los porcentajes suben ligeramente, tampoco se acercan a la paridad.

**Tabla 13. Participación de mujeres concejales municipales**

Año	No. de mujeres	Total de concejales	Porcentaje de mujeres
1988	69	1076	6,41
1996	67	817	8,20
2000	266	887	30
2002	148	677	22

Fuente: Figueroa (2010,416)

**Tabla14. Participación de mujeres consejeras provinciales**

Año	No. de mujeres	Total de concejales	Porcentaje de mujeres
1988	0	151	0
1996	5	79	6,32
2000	16	89	18

2002	11	67	16,4
------	----	----	------

Fuente: Figueroa (2010,416)

Finalmente, es importante mostrar lo que pasa con los gobiernos comunitarios de las comunidades indígenas, que es el nivel de base de participación política, para lo cual utilizo lo planteado por Moreno (2014:125) respecto de un grupo de cabildos kichwas pertenecientes a la Unión de Organizaciones Campesinas Indígenas de Cotacachi, UNORCAC, del municipio de Cotacachi, provincia de Imbabura, en el norte del país.

**Tabla 15. Número y porcentaje de mujeres líderes en cabildos comunitarios<sup>67</sup>**

Función/Año	2008	%	2009	2010	%	2011	%
Presidenta	12 de 46	26	sin/inf.	5 de 46	10,8	11 de 46	23,9
Vicepresidenta	17 de 46	36	sin/inf.	15 de 46	32,6	16 de 46	34,7
Síndica	12 de 46	26	sin/inf.	12 de 46	26	11 de 46	23,9
Tesorera	30 de 46	65	sin/inf.	30 de 46	65	22 de 46	47,8
Secretaria	28 de 46	60	sin/inf.	21 de 46	45	23 de 46	50

Datos recogidos con la asistencia de Alberto Lima, UNORCAC.

De la tabla anterior se constata que solamente en los cargos de tesorera y secretaria se supera el 50%, es decir, en las funciones de menor jerarquía y “asociadas”, según los hombres indígenas, con el rol de las mujeres.

Algunas consideraciones se desprenden de la información proporcionada respecto a la dimensión de género al interior de la CONAIE y del MUPP. Una primera es que las mujeres indígenas han vivido procesos de politización y liderazgo al interior de sus organizaciones comunitarias, lo que les ha permitido participar como candidatas a puestos de elección popular desde el surgimiento del MUPP. Esta situación está mediada por particulares formas de discriminación de género. Entre ellas, sacrificios muy grandes de sus vidas personales, lo cual se refleja en las historias de vida de muchas de ellas, ya que deben alternar con el cumplimiento de las actividades de cuidado de su núcleo familiar y las

<sup>67</sup> Traducción del inglés al castellano hecha por el autor.

nuevas responsabilidades organizativas o administrativas, lo que puede llegar inclusive a ser causa de maltratos o violencia por parte de sus parejas hombres<sup>68</sup>.

Otra consideración tiene que ver con el posicionamiento político que las caracteriza, ya que luchan por la consolidación de una autonomía doble, la de sus pueblos y la suya propia (Figueroa 2010:400). La primera está vinculada a la lucha del movimiento indígena que pugna por la inclusión económica y política y la identidad cultural, mientras que la segunda por su participación política 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 Cacuangodel Ecuarunari es un interesante ejemplo de que estas dos reivindicaciones son legítimas y generadoras de equidad.

Una tercera consideración, tal como lo muestran las tablas presentadas, es que las mujeres indígenas que han participado en procesos electorales con el MUPP han sido 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, pero de manera insuficiente. Tal como lo sostiene Picq (2013), el MUPP no ha sido crítico del sistema político patriarcal ecuatoriano, en el cual el poder masculino impone las reglas, lo que le ha llevado a adaptarse sin ningún tipo de cuestionamiento. Las mujeres indígenas, al igual que las mujeres ecuatorianas en general, han debido competir de forma desigual con los hombres en la selección/ubicación de candidatos en las listas electorales y en el enfrentamiento de la verticalidad de las estructuras organizativas partidistas acaparadas por los varones.

Finalmente, las mujeres indígenas enfrentan discriminación al interior de sus organizaciones comunitarias, locales, regionales y nacionales. Aunque éstas representan diversos niveles de participación, en este caso el movimiento social organizado (CONAIE) es sustento del movimiento político (MUPP), y ambos todavía mantienen una estructura organizativa vertical, lo que impide que el ascenso de las mujeres a posiciones de representación sea fluido y fácil. Su invisibilidad y falta de reconocimiento es todavía

---

<sup>68</sup>Entrevista a Blanca Chancoso, realizada por Fernando García y Georgina Méndez. Proyecto comparativo entre el movimiento indígena y el movimiento de mujeres en el Ecuador. Quito: FLACSO. Fecha: 25 de julio de 2003, no publicado.

generalizada, a pesar de su contribución y participación en el desarrollo de los diferentes procesos de lucha.

### **Efectos de la participación electoral en el movimiento social**

La pugna entre el movimiento político y el movimiento social (denominado en esta tesis como el efecto Pachakutik) se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y decisiones, en las cuales uno de ellos ha dejado al otro fuera de juego. El primero queda definido y condicionado desde el sistema de partidos controlado por la estructura oligárquica del poder; el segundo está obligado al cumplimiento de su proyecto político e histórico. Estas divergencias, por ejemplo, se volvieron dramáticas al momento de decidir la alianza electoral que le dio el triunfo al coronel Gutiérrez en el 2002. Mientras el primero fue 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 agudiza desde que el movimiento social decidió crear Pachakutik como mecanismo electoral, con el fin de luchar desde el interior del Estado neoliberal para lograr su propio espacio de poder. Esta estrategia, una vez transcurridos casi veinte años de vigencia, muestra diversos balances entre los mismos actores del movimiento. Me permito utilizar el testimonio de dos líderes indígenas nacionales para ilustrar el mencionado 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 es el habernos preocupado única y exclusivamente del tema político, de las acciones relacionadas al acceso del poder local o nacional, más no en la construcción de un poder que sea una alternativa al orden establecido (entrevista Luis Maldonado, 2005).

Parecería que la participación de los cuadros indígenas en cargos de representación pública se convirtió en la prioridad coyuntural del movimiento social, descuidando dos estrategias claves: la propuesta política de la construcción del Estado plurinacional e intercultural y la

relación con las organizaciones de base. La opinión del otro líder indígena es más determinante:

Una de las últimas resoluciones de la CONAIE es que el movimiento indígena no participe en ninguna de las instituciones públicas, porque yo creo que una de las causas de que el movimiento indígena haya sufrido un desgaste fue la participación en las elecciones presidenciales del 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 (entrevista Luis Macas, 2005).

Este testimonio muestra el fracaso de participar políticamente a través de los mecanismos institucionales (principalmente en el poder ejecutivo y legislativo y los gobiernos locales) y la necesidad de “volver a lo nuestro”, que implica la recuperación de la relación con las bases del movimiento y la diferenciación de saber medir la efectividad de la fuerza política y de la fuerza social.

Sin embargo, la solución final para el futuro del movimiento no parece estar en ninguno de los dos extremos, ni en resistir como movimiento social utilizando mecanismos de protesta y movilización no institucionales, ni en incidir como movimiento político en el marco de la institucionalidad estatal. El mismo dirigente indígena nos ofrece una respuesta:

Yo 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” (entrevista Luis Macas, 2005).

El mismo dirigente, en el Boletín del Instituto Científico de Culturas Indígenas (ICCI) de abril de 1999, expone con claridad las tendencias existentes al interior de la CONAIE con respecto a la participación electoral a través del 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 un papel que fuese necesario en función de alcanzar prebendas, acomodos, canonjías o favores

personales o de grupo, llegando inclusive a vulnerar principios atentatorios a los derechos fundamentales de las personas, pilar de nuestras acciones y filosofía de vida. Finalmente un tercer grupo de oportunistas y acomodaticios prestos 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. (Disponible en: <http://icci.nativeweb.org/boletin/abril99/macass.html>, consultado el 10 de enero de 2016)

A continuación quisiera señalar algunos efectos positivos y negativos de la participación del MUPP en el proceso de democratización del país. El primero muestra, contrariamente a lo que afirma cierta literatura sobre partidos políticos<sup>69</sup>, que la presencia de organizaciones políticas étnicas no ha exacerbado el conflicto interétnico al interior de la nación. Más bien el movimiento indígena ha privilegiado un discurso nacionalista; en parte, porque su viabilidad electoral depende en gran medida de sumar a los votantes no indígenas y, por otra parte, porque una posición separatista en la actualidad no tendría futuro político.

El segundo efecto es que la incorporación de sectores sociales tradicionalmente excluidos de las instituciones democráticas, en especial en países con población indígena y afrodescendiente mayoritaria, permite que esas instituciones recuperen legitimidad y representatividad. El tercero revela que los movimientos políticos indígenas mantienen fuertes vínculos con la sociedad civil a través de los movimientos sociales y organizaciones afiliadas de los cuales surgieron. Una nueva forma de representación estaría consolidándose basada en el ejercicio de un mandato colectivo que demanda rendición de cuentas periódica y la posibilidad de revocatoria en caso de incumplimiento.

Otro efecto importante es que la agenda de los movimientos políticos indígenas ha introducido nuevos temas en el discurso político nacional, lo que obliga no solamente a su debate, sino que fuerza 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 las diferentes formas de discriminación (racial, de género, orientación sexual, generación, discapacidad) y las autonomías regionales y locales.

Otro efecto positivo está vinculado con la introducción de una forma propia de hacer política, basada en la lucha contra la corrupción y los pactos políticos fantasmas, junto con

---

<sup>69</sup>Ver: Bartolini y Mair 1990; Freidenberg 2004; Huntington ([1972] 1997; Lipset y Rokkan 1967; Máiz 2004; McAdam, McCarthy y Zald 2001 y Sánchez y Freidenberg 1998.

el compromiso de denuncia pública y sanción cuando esto suceda. De alguna manera una forma más democratizadora, pero también corporativa y excluyente (Freidenberg y Pachano 2016). Además se suma la defensa sistemática de la soberanía en sus diversas aplicaciones (territorial, alimentaria, recursos naturales, conocimientos, etc.). Esta nueva forma de hacer política también se manifiesta al interior de los movimientos políticos indígenas que tratan de mantener una estructura más democrática y participativa. Igualmente, hay muchos ejemplos de gobiernos locales dirigidos por indígenas que han introducido nuevas formas de representación y participación en su gestión, como se analizará en el próximo capítulo.

El último efecto tiene que ver con que los funcionarios indígenas deben responder al hecho de que son representantes no solamente de las demandas de los pueblos indígenas, sino que deben responder a su vez a las de otros sectores no indígenas que también los eligieron. Esta situación, característica de distritos interculturales, demanda de estos funcionarios un continuo balance en el cumplimiento de su mandato. Este hecho opera en contrario a lo que sucedía antes, cuando las autoridades no indígenas elegidas también con el voto indígena no tenían en cuenta las reivindicaciones y necesidades de esos sectores. Lo cual es 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 también requieren ser analizados. El primero tiene que ver con el fraccionamiento de las organizaciones indígenas nacionales, provocado desde los diferentes gobiernos y por pugnas electorales. En Ecuador, un ejemplo dramático se vivió en el gobierno del coronel Gutiérrez, luego de la ruptura de la alianza con Pachakutik: dos organizaciones indígenas nacionales diferentes a la CONAIE entraron en franca colaboración con el gobierno, así como también muchas organizaciones regionales y locales afiliadas a la misma CONAIE cayeron en la tentación de apoyar al entonces presidente como pago a la asistencia económica gubernamental que recibieron.

El segundo efecto negativo muestra la existencia de funcionarios indígenas que, una vez en ejercicio de su cargo, dejan a un lado los intereses colectivos que debieran representar y ponen en primer lugar sus intereses individuales, rompiendo de esta manera una práctica

cultural propia que ha sido reivindicada por el movimiento. Existen así muchos casos de autoridades indígenas elegidas por votación popular que han “traicionado” al movimiento y han sido desconocidas y expulsadas.

Otra dificultad es que la efectividad del movimiento se reduce cuando sus representantes se concentran en disputas internas de poder por acceder a la nominación, distrayendo así su acción en temas que no son prioritarios, o negociando directamente con funcionarios del gobierno para desplazar a los líderes del movimiento. Todos estos factores pueden atentar contra la identidad, la organización y la unidad de las organizaciones indígenas.

Un efecto adicional evidencia que los funcionarios indígenas elegidos carecen en muchos casos de experiencia política y capacidad técnica para un eficaz desempeño de su cargo. Este hecho plantea, por un lado, una desventaja, ya que los lleva a depender de asesores no indígenas que tienden a interferir en sus decisiones. Por otro lado, presenta un reto, ya que a pesar de ser resultado de la falta de oportunidades que los indígenas han tenido respecto a los no indígenas, al no poder acceder a la educación formal, los enfrenta a avanzar en su formación educativa y en el conocimiento de las normas y procedimientos de la gestión pública.

Para terminar, debo señalar una ausencia al interior de las organizaciones representativas de las nacionalidades y pueblos indígenas, como es la de no haber establecido alianzas políticas duraderas con las organizaciones del pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, sujetos de los derechos colectivos al igual que los indígenas<sup>70</sup>. Aunque los dos últimos no han formado movimientos políticos que los identifiquen, todos comparten reivindicaciones y necesidades comunes al formar parte de los sectores subalternos y dominados lo que podría permitir una acción política conjunta.

### **La formación de una identidad política propia**

El trabajo de Warren y Jackson (2002) que revisa de forma prolija la bibliografía escrita sobre movimientos indígenas en América Latina durante la década del noventa, el período

---

<sup>70</sup> A excepción del período 1995-2001, donde el MUPP participó de una alianza con la Coordinadora de Movimientos Sociales, como ya se mencionó.

más insurgente de la CONAIE, muestra que uno de los hallazgos sobre esos movimientos fue la construcción de una auto representación indígena que innovó la política. Las autoras plantean que esa auto representación implica responder a dos preguntas: “¿quién representa a quién?” y segundo “¿qué vidas sociales, lenguas y conocimientos deben ser representados ante sí mismos y ante los otros?” (2002:12, citado en Colloredo-Mansfeld 2007:358).

En este apartado intento dar respuesta a las dos preguntas que forman parte de la identidad del MUPP. Para ello he elegido dos símbolos<sup>71</sup> emblemáticos que han marcado su vida política en los últimos veinte años. Un primer suceso es narrado por uno de sus actores:

“En Imbabura se dio una coyuntura especial, por un lado había una presencia indígena rural por los levantamientos, pero también empezó a darse cuestiones interesantes en el sector urbano indígena, que era el sector dinamizador de la economía de la ciudad de Otavalo, se da por un hecho muy sui generis. En esa época el presidente del Consejo Municipal de Otavalo, un mestizo Fabián Villareal, absolutamente racista. La gente indígena empoderada empieza a exigir cosas al Municipio que antes no lo hacían. Durante una década entera (los ochenta) impulsamos desde el movimiento indígena desde el sector rural 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. Yo fui el responsable como dirigente de cultura de la FICI, desde 1982, 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<sup>72</sup>, una tradición antigua que casi había desaparecido. Se hicieron los grandes encuentros que se reunían en las comunidades”.

El sector indígena urbano estaba más vinculado con la ciudad y se planteó que aunque el sector rural estaba opuesto a la fiesta mestiza estaban dentro de la ciudad y como ciudadanos postularon como candidata a reina del Yamora una mujer indígena. El alcalde elaboró una ordenanza para la elección de la reina del Yamory 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 que tienen su propia fiesta y reina, la Kolla Raymi<sup>73</sup>, que nos inventamos y tomamos de la tradición inca y lo 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 Otavalo por parte de los indígenas y generamos un movimiento político para tomarse el poder. Esto fue en el mes de agosto de 1996 (entrevista Luis Maldonado, 22 de abril de 2014).

El suceso “sui generis” mencionado por el entrevistado tuvo en su época un altísimo valor simbólico. La ciudad de Otavalo, como las demás ciudades andinas, era el centro mercantil, ceremonial y administrativo donde acudían las comunidades indígenas en búsqueda de realizar gestiones productivas, civiles y religiosas. Era también el centro del poder político local y estaba poblado mayoritariamente por población mestiza. Según testimonios de investigaciones antropológicas hechas veinte años atrás (Villavicencio 1973), las

---

<sup>71</sup> Me refiero a símbolos tanto materiales (banderas, fiestas) como inmateriales (conceptos o ideas).

<sup>72</sup> Fiesta del florecimiento, coincide con el equinoccio de mes de marzo.

<sup>73</sup> Princesa de la festividad.

relaciones interétnicas entre mestizos e indígenas estaban marcadas por la discriminación racial y étnica, al 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.

En la década de los ochenta, los productores y comerciantes indígenas de textiles empezaron a tomar la plaza de mercado, a poblar la ciudad y a formar parte de una vigorosa red de comerciantes internacionales vendedores de textiles. En este marco, surge la iniciativa de los dirigentes de la Federación Indígena y Campesina de Imbabura, -FICI-, de negarse a participar en la fiesta de los mestizos e iniciar la recuperación de sus propias fiestas basadas en las celebraciones incaicas<sup>74</sup>. El hecho descrito de la elección de la reina del Yamor, en la cual participaban sólo candidatas mestizas, es aprovechado para presentar una candidata indígena no con el fin de que sea electa, sino con el afán de que las festividades indígenas sean 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 organización FICI para trazar una estrategia política que culminó en la toma del poder político local, resultado que se obtuvo 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, retomando a Warren y Jackson, partió de la recuperación del pasado indígena y de la reinención de la tradición, en el sentido planteado por Hobsbawn (2002), para primero auto afirmarse como tal y segundo para diferenciarse del “otro”, el mestizo históricamente dominante y discriminador.

Al hablar de los deberes y responsabilidades de los ciudadanos el artículo 97, numeral 20, de la constitución ecuatoriana de 1998 dice: ama quilla, ama lulla, ama shua, que traducido al castellano es: no seas ocioso, no seas mentiroso, no seas ladrón. Estas expresiones constituyen la única aparición en lengua indígena en los textos constitucionales de todos los

---

<sup>74</sup>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).

países latinoamericanos aprobados hasta esa fecha<sup>75</sup>. Se trata de 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 kichway del Estado inca, ellos han sido transmitidos oralmente de generación en generación, y fueron presentados a manera de discurso escrito en la ponencia que elaboró Nina Pacari(1984) para el seminario sobre Política Estatal y Población Indígena, organizado por la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas, -ONAI-<sup>76</sup> y el Consejo Nacional de Desarrollo, -CONADE-, del gobierno del presidente Osvaldo Hurtado, realizado del 16 al 18 de mayo de 1984 y que contó con la presencia de representantes de instituciones estatales, académicas y organizaciones indígenas<sup>77</sup>. Nina Pacari expuso la ponencia denominada: “Las culturas nacionales en el Estado multinacional ecuatoriano”, como miembro de la Coordinadora Cultural Indígena de Imbabura. En ella la autora plantea que la historia del pueblo kichwa está basada en conceptos expresados en su propia lengua. Esta concepción diferencia cuatro estructuras: la social y política que 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 siguiente es la normativa igualmente armónica, ayllu camachic, normas familiares; llacta ayllu camachic, normas comunitarias y mama ayllu camachic, normas del pueblo. Finalmente la estructura moral está representada por los preceptos ama quilla, ama llula y ama shua.

Adicionalmente Nina Pacari habla de la dimensión temporal y espacial de los kichwa expresada en los conceptos de jahua pacha, mundo cósmico; cai pacha, mundo terreno y ucu pacha, mundo subterráneo y también expresado en quipa/cunan/ quipa, futuro/presente/futuro y ñaupac/cunan/ñaupac, pasado/presente/pasado. Todo esto ha servido

---

<sup>75</sup> La constitución boliviana de 2009 también menciona estos tres principios en el artículo 8, numeral I, en el capítulo de principios (fundamentos), valores y fines de Estado. Aunque no consta en el texto constitucional, los movimientos indígenas bolivianos añaden un principio más: ama llunku, no seas adulator, o dicho en positivo, sé digno.

<sup>76</sup> Esta oficina fue la primera instancia que creó el Estado ecuatoriano específicamente para el tema indígena luego del retorno a la democracia y estaba adscrita al Ministerio de Previsión Social de la época.

<sup>77</sup> Las conclusiones y recomendaciones de este seminario fueron recogidas en la revista *Antropología*, Cuadernos de Investigación, No. 3, publicada por el Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador en noviembre de 1984.

para demostrar que el pensamiento kichwa define al tiempo y al espacio como circular, bajo una dimensión espiral.

Según Altmann (2013:286), el texto de Nina Pacari se va a convertir posteriormente en la base de la ideología de la naciente CONAIE creada en 1986 y, nueve años más tarde, del MUPP. 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” (2013:284). Su función principal es convertirse en mecanismo de movilización y participación política de 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 llula y ama shua son considerados como una “micropolítica de la diferencia”, como lo señalé en capítulo I siguiendo a Besserer (2013), quisiera profundizar su uso en la esfera de lo jurídico para apreciar su valor simbólico.

La constitución ecuatoriana de 1998 en su artículo 191 reconoció a las autoridades indígenas el derecho a ejercer su propia justicia. La constitución de 2008, en su artículo 171, ratificó este derecho. Las diversas investigaciones realizadas a partir de 1998, con el fin de construir una etnografía jurídica de los diversos sistemas indígenas de justicia, llevadas a cabo por este autor (García 2002, 2004, 2006, 2012) y por otros colegas (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 trece nacionalidades indígenas que forman parte del país. Se ha producido un ejercicio de interiorización en la diversidad cultural indígena por su fuerte valor de representación y movilización. Otro hallazgo importante es que, además de ese valor generalizado, tiene en el mundo indígena un valor específico 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 su práctica jurídica y de diferencia respecto de la aplicación de la justicia ordinaria.

También ha sido adoptado como principio rector de la administración de los gobiernos locales dirigidos por autoridades indígenas que son miembros del MUPP. Este tema, que será analizado en detalle en el siguiente capítulo, es un referente en un campo crítico y susceptible de la gobernanza, el de la corrupción en el manejo de los fondos públicos y el llamado “tráfico de influencias” para el logro de intereses individuales y de grupo en el ejercicio de aplicación de políticas, programas y proyectos públicos.

Finalmente 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 paro de actividades<sup>78</sup>.

## **Capítulo IV**

### **Participación política del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik**

En el capítulo anterior, puse énfasis en el aspecto representativo de la actual democracia ecuatoriana, expresada en esta tesis por el desempeño electoral del MUPP. Este capítulo está inscrito en un ejercicio mayor, llevado a cabo por el autor, de etnografiar experiencias

---

<sup>78</sup>Tres temas de lucha recientes de la CONAIE y el MUPP son ejemplo de lo señalado: la discusión y consulta pre legislativa surgidas alrededor de la ley de minería en el año 2010; la ley de recursos hídricos y aprovechamiento el agua en el 2014; y la ley de tierras y territorios ancestrales en el 2016.

de gobierno dirigido por indígenas y no indígenas en el marco de la construcción del Estado plurinacional e intercultural, definido como tal en la Constitución ecuatoriana de 2008. Esto, con el fin de apreciar, desde la perspectiva local, el paso del discurso jurídico a la práctica política; el proceso de aplicación de la norma constitucional y la generación o no de una nueva forma de hacer política.

En el presente capítulo, primero presento el análisis de la propuesta política-ideológica del MUPP en general. Luego contextualizo cómo ha evolucionado la relación entre el estado-nación ecuatoriano y las reivindicaciones indígenas desde la década de los sesenta. Seguidamente analizo la estrategia específica del Movimiento con respecto a la captación de los gobiernos locales. A continuación, a manera de estudio de caso, profundizo en la experiencia de cuatro gobiernos locales: las prefecturas provinciales de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo en la Sierra y Morona Santiago en Amazonia (ver nota 1). En cada caso analizaré cuatro temas: el comportamiento electoral; los estilos de gestión y participación política; la generación de políticas públicas interculturales y la relación con las organizaciones sociales.

### **La propuesta política-ideológica del MUPP**

En el tercer capítulo, preciso que el MUPP en su nacimiento en 1995 no había elaborado una propuesta política ideológica explícita. Sin embargo, es importante mencionar que el MUPP, al surgir como brazo electoral de la CONAIE, contaba con una propuesta de esta naturaleza que se fue formulando durante la década de los ochenta y noventa hasta la creación del Movimiento en 1995 y, posteriormente, ha ido incorporado nuevas modificaciones. Su análisis es indispensable antes de entrar al tema del presente capítulo que es la participación política.

El Proyecto Político de la CONAIE plantea que: “El objetivo fundamental e histórico que recoge nuestro proyecto, es la construcción de un nuevo orden social, con un Estado plurinacional y una sociedad intercultural, como una alternativa frente al modelo neoliberal” (1997:7). Esta aspiración forma parte de un proceso cuya construcción es a mediano y largo plazo y se cimienta sobre nueve principios políticos, ideológicos y filosóficos que serán analizados por separado.

El principio de la filosofía integral propone que “el hombre y la naturaleza están en estrecha y armónica interrelación garantizando la vida de todos los seres...como sustento de la espiritualidad, religiosidad, pensamiento y conocimiento de las nacionalidades y pueblo” (CONAIE 1997:7). El segundo principio es el comunitarismo, entendido como “la forma de vida basada en la reciprocidad, solidaridad, igualdad y autogestión; es decir, un sistema socioeconómico y político de carácter colectivo en el que participan activamente todos sus miembros” (CONAIE 1997:9).

El tercer principio habla sobre la nueva democracia plurinacional, comunitaria y participativa, definida como “anticolonialista, anticapitalista, antiimperialista y antisegregacionista”, que “garantizará la plena y permanente participación de las nacionalidades y pueblos, de los sectores de la sociedad nacional, en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder político del Estado plurinacional” (CONAIE 1997:10). El siguiente principio es la plurinacionalidad que “propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de las nacionalidades y pueblos que conformamos el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política-administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico; para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política; y por ende el desarrollo del Estado plurinacional” (CONAIE 1997:11).

Otro principio básico es el de la interculturalidad que, a la par que respeta la diversidad de todas las nacionalidades y pueblos ecuatorianos, “demanda su unidad en el campo económico, social, cultural y político” (CONAIE 1997: 11) para alcanzar la unidad en la diversidad. El sexto principio es el de la autodeterminación entendida como “el derecho que tienen las nacionalidades y pueblos a elegir y ejercer libremente su propio sistema político y modelo de desarrollo económico, social, cultural y científico-tecnológico, en un territorio plenamente definido dentro del marco del nuevo Estado nacional” (CONAIE 1997:12)

Principio fundamental es el de la soberanía que “es el poder, decisión y voluntad política de las nacionalidades y pueblos que será ejercida a través del nuevo Estado plurinacional y sus respectivos organismos gubernativos e instituciones” y “ante el conjunto de Estados en el contexto internacional” (CONAIE 1997:12). El penúltimo principio es el de la independencia “total del Estado plurinacional ecuatoriano frente a la dependencia

económica, política, ideológica y tecnológica-científica del exterior que frene e impida el desarrollo de las nacionalidades y pueblos” (CONAIE 1997:12).

Finalmente, el principio de la solidaridad internacional “que podrá ser moral, política, económica y material basada en el principio de reciprocidad de las nacionalidades y pueblos entre sí y con los pueblos amigos de todo el mundo” (CONAIE 1997:13).

El proyecto político de la CONAIE se convirtió en la base del proyecto político del MUPP. Para su concreción, requirió de la formulación de un programa de acción o plan de gobierno compuesto por tres campos específicos, económico, político e identidad y cultura. Me detengo en el campo político con mayor detalle ya que es tema de interés de esta tesis.

En el programa de acción política, se plantean siete acciones. Elijo solamente cinco para reseñarlas<sup>79</sup>; estas son: la creación de una nueva estructura jurídica y política del Estado que propone el reconocimiento del carácter del Estado ecuatoriano como plurinacional e intercultural; la reforma a la administración pública que exige la despolitización y descentralización del sistema administrativo, así como medidas severas para el control de la corrupción; el tema de la autonomía y el derecho indígena que demanda la oficialización del derecho a la autonomía y garantiza el desarrollo de los sistemas de derecho indígena; en cuanto a los territorios de las nacionalidades y pueblos insta a la delimitación y legalización de los territorios ocupados ancestralmente; y por último, respecto a la consolidación de las nacionalidades y pueblos y de la sociedad ecuatoriana reafirma que todos los poderes locales, regionales y nacionales deben ser regidos por el proyecto político de la CONAIE, así como un programa de gobierno propio por cada nacionalidad y pueblo. Las alianzas políticas que se establezcan con movimientos sociales y políticos deben igualmente enmarcarse en el proyecto político mencionado (CONAIE 1997:14-22).

### **La relación entre los estados-nación y las reivindicaciones indígenas**

Antes de analizar la propuesta del MUPP respecto de la estrategia de captación de los gobiernos locales, iniciada históricamente desde el año 1992, hace falta una contextualización de cómo han ido evolucionando las estrategias indígenas de relación con

---

<sup>79</sup>Dejo a un lado, la sexta acción, la reestructuración de la fuerza pública y su nuevo papel; y la séptima, las relaciones políticas nacionales e internacionales porque no están directamente vinculadas al tema de la tesis.

los estados-nación, los cuales a su vez han ido mutando sus políticas de reconocimiento en función de los desafíos planteados desde los actores indígenas. A continuación hago una revisión somera, a partir de la década de los sesenta en adelante.

Desde la época colonial, los pueblos indígenas han aprendido y construido estrategias diversas y combinadas para enfrentar la dominación. A veces lo han hecho de manera frontal mediante levantamientos, rebeliones y alimentando revoluciones. Pero en otras ocasiones, a través de la resistencia/persistencia, han recurrido a la disputa de todos los días, en batallas simbólicas por los pequeños espacios que pujan para ser significados por la etnicidad (Burguete 2008), para constituirlos en intersticios etnizados, transformados en “apropiados” y con ello, en “propios” (Bonfil-Batalla 1987).

En la década de los sesenta y setenta, en los países de la región andina la lucha indígena se concentró alrededor del acceso a la tierra y a la educación. Los Estados van a responder a la primera demanda con la ejecución de procesos de reforma agraria, que generalmente no alteraron los sistemas de tenencia de la tierra, y entregaron a los campesinos pequeñas propiedades en tierras de mala calidad.

En cuanto a la educación, la demanda más generalizada fue la lucha contra el analfabetismo de los adultos y el acceso a la escuela primaria por parte de los niños y niñas. Los Estados van a responder con programas de alfabetización bilingües y la creación de nuevas escuelas rurales. Las organizaciones indígenas del período ostentan formas de asociación derivadas de la tradición sindical urbana, resultado del protagonismo obrero en las luchas sociales y sus vínculos con los partidos de izquierda. En realidad, en los motivos de movilización va a prevalecer más el enfoque de clase que el étnico cultural.

En la década de los ochenta y noventa, las reivindicaciones van a girar en torno del reconocimiento constitucional de los derechos colectivos indígenas, en especial al territorio, las lenguas, la identidad, la salud y la educación. La mayoría de estados latinoamericanos inmersos en el auge capitalista neoliberal van a apostar a la introducción y aprobación de políticas inspiradas en el multiculturalismo. Siguiendo a Yrigoyen (2012:174) sucede a este período de constitucionalismo multiculturalista otro de constitucionalismo pluricultural. El primero se inicia desde el año 1982 y, el segundo, con la ratificación del Convenio No.169

de la OIT en el año 1989. De allí nacen políticas públicas dirigidas específicamente a pueblos indígenas, como los programas de educación intercultural indígena y salud intercultural, por ejemplo, que intentaron dar respuestas a la diversidad cultural por separado y dejaron pendientes las causas de la desigualdad económica y la exclusión étnica cultural. Me refiero a dispositivos que garanticen la participación indígena en la estructura misma de poder económica y política de los diferentes estados-nación.

En este escenario de cambios se puede observar que en las dos últimas décadas las luchas indígenas se han diversificado y, actualmente, en tiempos de plurinacionalidad e interculturalidad, despliegan diversas estrategias políticas. Para Yrigoyen (2012:182), este nuevo período corresponde al de constitucionalismo plurinacional, que tiene como punto de partida a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, aprobada en el año 2007. Los pueblos indígenas son reconocidos como nacionalidades o naciones originarias aplicando el derecho a la autodeterminación o libre determinación. Pasan a ser sujetos políticos colectivos con derecho a definir su destino, gobernarse en autonomías y participar en la construcción de un nuevo Estado plurinacional e intercultural.

Retomando las estrategias políticas de las luchas indígenas, Burguete (2008:27) distingue principalmente tres: desde dentro del Estado, desde fuera del Estado y contra el Estado. Dejo de lado la estrategia contra el Estado por no ser aplicable en el caso ecuatoriano. Las dos primeras estrategias no son necesariamente excluyentes, sino que pueden darse de manera combinada en un mismo país, o incluso con un mismo actor<sup>80</sup>.

La primera estrategia, la que se realiza “dentro del Estado”, puede darse negociando y disputando en el mismo terreno del Estado; se trata de pueblos, organizaciones, municipios, comunidades que actuando en alguno de los espacios de la institucionalidad estatal (como por ejemplo los gobiernos locales) disputan espacios políticos dentro de las instituciones del Estado, mediante negociaciones, procesos electorales o bien dirigiendo instituciones gubernamentales, entre otros.

---

<sup>80</sup> Por ejemplo, las organizaciones miembros de la CONAIE realizan simultáneamente estrategias “dentro del Estado”, como “fuera del Estado”. Al participar por un lado, dentro de los procesos electorales, actúan dentro del Estado; mientras que por otro lado, al condenar la criminalización de la protesta social realizan acciones políticas desde “fuera del Estado”.

En estos casos, se trata de organizaciones y/o autoridades indígenas que están en el terreno de la negociación constante. Sin embargo, al asistir al campo de la institucionalidad estatal, los actores indígenas no llegan allí sólo para ocupar espacios de gobierno o representación dentro de la organización estatal, sino también para disputar, real y simbólicamente, las instituciones, jurisdicciones y gobiernos locales, que pueden ser, y son, etnizados y considerados como “propios”.

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, pero esa transformación no fue aceptada de manera pasiva. Los espacios de intervención son campos activos en donde se produce batallas simbólicas, disputas por el sentido que deberán adquirir las nuevas instituciones creadas. Se activan respuestas desde las organizaciones y pueblos indígenas que luchan por lograr un mayor control sobre sus espacios locales al margen de lo estatal. Se trata de la (re)construcción y (re) invención de espacios que pueden ser convertidos eventualmente en intersticios autonómicos.

Un acercamiento analítico a la configuración y reconfiguración de las identidades, producida por la politización de la etnicidad permite entender la relación con el poder y su recomposición en la escala de lo local. Importa mencionar que este proceso no es unilineal, sino bidireccional. Las comunidades se reconstituyen al recomponer etnicidad, pero en este proceso no sólo se modifican a sí mismas, sino también están al mismo tiempo, transformando al Estado, en una constante adaptación y reconfiguración mutua. A este proceso de doble transformación que reconoce la agencia de los actores comunales, y su capacidad de transformar simultáneamente al Estado, en la dimensión jurídica, Santos le llama “inter legalidad”<sup>81</sup> Con la etnicidad hay la oportunidad de constituir un intersticio autónomo, pero al mismo tiempo producir la transformación del Estado. Este intersticio se crea en aquellos espacios en donde se cruzan las nuevas estrategias estatales de manejar la diversidad cultural, con reclamos de derechos de reconocimiento a identidades políticas diferenciadas.

---

<sup>81</sup>Entendida como la concepción de diferentes espacios legales super-impuestos, inter-penetrados y articulados en nuestras mentes como en nuestras acciones (Santos 2000).

En tiempos de multiculturalismo, con un Estado distante y lejano de la sociedad, con una sociedad segmentada que impactó también a los pueblos indígenas, esa relación convirtió sus identidades en un mosaico de comunidades, municipios y regiones, que luchan por ocupar espacios en la nueva organización de la sociedad y el Estado. Algunos de esos espacios que el Estado “abandona” son etnizados y convertidos en intersticios que pueden decantar procesos autonómicos. Los procesos de etnización, o de dotar de nuevos sentidos y significados a la etnicidad, son hoy día espacios muy dinámicos en América Latina (Büschges 2007). Por ejemplo, en la coyuntura que abrió la legislación de participación popular en Bolivia en 1994, las comunidades aprovecharon los reacomodos para tomar el control de algunas de las instituciones estatales, como la educación y los gobiernos municipales.

En los tiempos actuales, ante numerosas evidencias de la poca voluntad del Estado para transformarse y refundarse para garantizar de manera institucional la permanencia histórica de los pueblos indígenas, algunos de esos pueblos enfrentan una nueva etapa de lucha. En una atmósfera que se caracteriza por la decepción en el multiculturalismo y en las promesas de “la nueva relación”, se configura de manera más decidida la segunda estrategia que se expresa mediante acciones “contra el Estado”. Estos son los casos de las luchas que declaran autonomías de facto. Se trata de rupturas prácticas y discursivas, que buscan evitar reconocer la jurisdicción del Estado, constituyendo nuevas institucionalidades que contestan la organización estatal. Un ejemplo son las declaratorias de las autonomías de facto y gobiernos paralelos del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, que constituyen gobiernos paralelos (Burguete 2002). Se incluye también el llamado zapatista a constituir “La Otra Política”, como una forma distinta de hacer política indígena que rechaza la vía electoral institucionalizada (Hernández 2006). O instituciones que retan la organización de la justicia del Estado, como es el caso de las rondas campesinas peruanas (Piccoli 2007) o la policía comunitaria de Guerrero en México (Sierra 2007).

Como resultado de siglos de dominación colonial, los pueblos indígenas han aprendido de la importancia que tiene mantener una capacidad de acción propia. En la estrategia de resistencia “fuera del Estado”, se inscriben otras luchas indígenas que desafían los

ordenamientos estatales que entregan concesiones de los bienes sociales naturales a empresas extractivas en muchas regiones de América Latina. En estos casos, frente a la casi nula aplicación del catálogo de derechos indígenas, éstos pasan a ser usados entonces, como recursos defensivos. El instrumental de derechos sirve más para defenderse y para distanciarse de los estados, que para regular la relación.

Desde la década de los noventa, existen innovaciones en las estrategias de lucha indígena que buscan modificar la relación Estado-nación y pueblos indígenas. En este escenario, irrumpe la segunda estrategia que se despliega fuera del Estado, intentando romper todo contacto con él; estrategia que bien podríamos llamar como un giro hacia la vuelta a lo indígena. Esta estrategia se manifiesta en distintos ámbitos. En lo social, cuando las identidades étnicas indígenas “maximizan la diferencia” para radicalizar las fronteras étnicas intranacionales y definir su propio camino. También, cuando desde lo local los actores indígenas disuelven formas de organización y representación más inclusivas, como lo fueron las poderosas organizaciones pan-étnicas, y hoy día concentran sus esfuerzos en los gobiernos micro regionales, municipales y comunales, alentando procesos de “etnicización”. O cuando algunos pueblos deciden declararse en aislamiento para alejarse de la relación con el Estado, sus instituciones y sus proyectos modernizadores.

Un ejemplo del “giro hacia la vuelta a lo indígena” como estrategia de resistencia/existencia, son las declaratorias que han realizado diferentes pueblos indígenas de la Amazonía de Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador y Paraguay, que se han proclamado como pueblos en situación de aislamiento. Al declarar su intención de romper su contacto con el Estado y con el mundo occidental, implícita y explícitamente están rechazando la presencia de las empresas petroleras, mineras y forestales, que penetran a sus territorios gracias a las concesiones dadas por los Estados. Desde la perspectiva de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador, esos pueblos “han rechazado el contacto con el sistema vigente”. En su defensa, apelan al derecho humanitario y a la Organización de las Naciones Unidas –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 los miembros de esos pueblos, “su vida sólo tiene sentido en su territorio el mismo que constituye su cosmos.” Por lo que, apelando al derecho de libre determinación,

la CONAIE considera que esos pueblos tienen el derecho a que su decisión de rechazar el sistema civilizatorio introducido desde el poder del Estado, sea respetado y protegido (CONAIE 2006).

El entorno global contribuye a alentar las tendencias del “giro hacia adentro” para disputar desde “fuera del Estado”. Siendo la globalización un fenómeno alentado por el capitalismo, éste se manifiesta, entre otras cosas, en la expansión de la economía del libre mercado y en la apertura de fronteras que llegan hoy día hasta 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 creciente importancia que adquieren las materias primas en América Latina, los pueblos indígenas se sienten amenazados y recurren al reclamo de su propia soberanía, mediante la autonomía y a su cosmovisión para retrotraerse. Con ello buscan asumir la defensa de sus recursos estratégicos, sus saberes y conocimientos, disputando al Estado y al capital su control para convertirlos en intersticios autonómicos.

Para ratificar esa voluntad, los pueblos indígenas han optado por la primordialización o esencialización. Con prácticas y discurso 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. Investirse de inconmensurabilidad para distanciarse radicalmente de occidente, y con ello del Estado y el capitalismo neoliberal. Apelar a la cosmovisión, la espiritualidad, la filosofía comunal, al cosmos, al ser, a la sabiduría de los antepasados y 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, para sobre esa base construir la legitimidad de la vuelta a lo indígena.

Esas nociones son (re)elaboradas por sus líderes para posicionarse políticamente, desafiar al estado de cosas existente y pasar luego a rechazar el actual modelo capitalista, que se califica como depredador y así plantear su propia alternativa que interpela a occidente, al Estado y al capital. Estos planteamientos, que en algún momento aparecen como etnicistas, esencialistas o milenaristas, parecen adquirir hoy día nuevos sentidos y poder transformador. En esta nueva significación, los discursos de resistencia/persistencia

indígena buscan movilizar a los actores para crear con ello prácticas y discursos para construir una suerte de blindaje que impermeabilice sus territorios, jurisdicciones e instituciones, y ejercer de esta forma un mayor control, construyendo nuevos intersticios autonómicos. La estrategia de resistencia/existencia se sostiene sobre la identidad y cosmovisión y que puede ser efectiva al 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, perciben más amenazas que beneficios en su relación.

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 hacia un Estado multicultural, que los movilizó en los años ochenta y noventa, ya no constituye el eje de su acción colectiva. Lograr la constitución de gobiernos indígenas, como parte de la organización estatal, es hoy día uno de los campos más dinámicos en las luchas indígenas contemporáneas y el terreno en donde los actores políticos indígenas han centrado su atención, dentro del marco de la estrategia de acción realizada “dentro del Estado”

En este orden de preocupaciones, conviene apuntar que el multiculturalismo no se limita al reconocimiento de derechos (multiculturalismo constitucional), sino que también remite a prácticas y discursos. La ruta del multiculturalismo constitucional ha sido lenta en cuanto al reconocimiento y vigencia de derechos, y dentro de éstos 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, ciertas tolerancias a la existencia del autogobierno indígena, cuando éstos se constituyen como resultado de un proceso electoral, con base en las instituciones y procedimientos establecidos por el Estado.

Si el paradigma del indigenismo asimilacionista buscaba la integración de los indígenas a la nación, las “formas de gobierno indígena” se concebían como “remanentes” o residuos de instituciones propias del pasado indígena, que en la concepción del continuum evolucionista deberían desaparecer, cuando éstos se incorporaran a la modernidad, es decir, a la institucionalidad del Estado moderno (Aguirre Beltrán 1990). Pero, como la realidad se ha encargado de demostrar, la inexorabilidad de su desaparición a la que habían sido condenados los gobiernos indígenas por las políticas integracionistas, no se concretó

plenamente; y hoy permanecen vigentes, insertos en una puja por su fortalecimiento creciente.

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 los ciudadanos de las entidades locales, sin que la identidad étnica sea una objeción. Al incorporar al discurso del Estado el recurso de la diferencia cultural, que significa un matiz importante a la estrategia del Estado-nación de la homogenización cultural y política (sin que renuncie a la hegemonía del Estado-nación), 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 el 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, y busca penetrar los intersticios autonómicos, como lo intenta hoy día con los gobiernos locales indígenas, incorporándolos a la lógica estatal mediante los procedimientos democrático-electorales. Pero al mismo tiempo, con los avances democráticos se abren oportunidades para hacer que los nuevos espacios políticos puedan significarse de manera diferenciada. 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, lo que plantea desafíos. Regularmente los actores indígenas se posicionan frente a ese dilema de dos maneras: o lo abandonan como espacio de lucha y dejan abierto el camino para que ése opere mediante prácticas propias del multiculturalismo en su diseño neoliberal puro y duro. O lo toman como un campo de disputa y asumen el reto de intentar (re)significarla y con ello abrir la oportunidad, e impulsar desde allí procesos de construcción hacia la democracia plurinacional, intercultural y pluriétnica.

### **La estrategia de captación de los gobiernos locales**

En este contexto general de relación entre los estado-nación y las reivindicaciones indígenas, el gobierno indígena se reconfigura, vuelve a mutar, como antes lo había hecho en sus distintas formas de relación con el Estado; ya sea colonial, republicano o nacional-popular. Así las cosas, en estas nuevas condiciones ¿Cuáles son las características de estas nuevas formas de gobierno indígena y qué retos enfrenta al gobernar la diversidad en tiempos de plurinacionalidad e interculturalidad? En la experiencia latinoamericana se identifica dos formas de cómo se gobierna en la diversidad desde el gobierno local en jurisdicciones indígenas: gobierno local como gobierno comunal indígena, y gobierno local con modo comunal de gobernanza (Burguete 2007).

El primero se configura en contextos mono étnicos indígenas, mientras que los segundos se despliegan en jurisdicciones multiétnicas, en donde representantes indígenas son autoridades de gobierno.

La idea de gobierno indígena comunal, que remite al gobierno de una comunidad, no tiene una relación directa a la noción de comunidad entendida 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 los incluye), sino que lo remito a una forma de gobierno que funciona, que es vigente y aplicable a jurisdicciones que se auto adscriben como indígenas, de distintos tamaños y configuraciones culturales diversas.

El gobierno local con modo comunal de gobernanza, por el contrario, se caracteriza por la innovación en el diseño de las instituciones de gobierno local. Tiene el reto de combinar discursos, prácticas, recursos e instituciones que son representadas como propias de un gobierno comunal indígena, junto con otros que respondan a los reclamos de ciudadanía que son aceptados como legítimos, por la población no indígena que vive en la jurisdicción.

Así como el Estado y los pueblos indígenas asumen y tienen 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 en jurisdicciones multiétnicas enfrentan el reto de dar respuestas a la interculturalidad de sus

jurisdicciones. Esto supone el desafío de gobernar dando respuestas al “otro” étnico-cultural.

Este es el elemento crucial de esta forma de gobierno que lo distingue del tipo de gobierno comunal indígena. Aquél se asume y se representa como gobierno de y para una población étnicamente homogénea, subordinando a “la minoría” (étnica, política y religiosa) a los intereses de un colectivo que se reclama como “mayoría”. Cómo se constituye cada una de estas formas de gobierno no es una cuestión de demografía, o de resultado estadístico del tamaño de la población y su composición étnica; sino de las respuestas y estrategias con las 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 emanadas del Estado-nación), o se les reconoce su identidad e intereses, y se les incorpora a la comunidad/nación reconociendo su diferencia bajo la modalidad de la llamada ciudadanía étnica o ciudadanía multicultural (De la Peña 1999).

La llamada gestión local alternativa apareció en la agenda política de MUPP desde 1996, pero sus raíces e incluso su propuesta se originó en el proceso organizativo del movimiento expresado en el Proyecto Político aprobado en el IV Congreso de la CONAIE en 1993. Allí se criticó a la “democracia representativa” utilizada por los partidos políticos tradicionales para tomarse los gobiernos locales:

“La democratización de los espacios locales exige la construcción de nuevas formas de representación política que vayan más allá de las viejas formas de representación en crisis que son la base de la partidocracia. Según esas formas viciadas de democracia representativa, se elige a los candidatos según sus recursos económicos y a dedo de acuerdo a las directivas de la dirigencia del partido” (MUPP 2001:12).

El IV congreso de la CONAIE decidió plantear la propuesta de la construcción de un nuevo Estado, siempre y cuando sea plurinacional e intercultural. Esta posición se consolidó en 1995, cuando se creó el MUPP como brazo electoral de la CONAIE, y se inició la participación política desde dentro del Estado

Es en este nuevo contexto político donde la lucha por el poder se convierte en un medio para alcanzar la propuesta política-ideológica de la CONAIE, a través de la participación electoral del MUPP, en los diferentes niveles de gobierno desde el local, pasando por el regional y terminando en el nacional.

El tema de los gobiernos locales implicó el fortalecimiento de la territorialidad, la autogestión, los gobiernos comunitarios y la autonomía como fundamentos de su acción. Desde esta perspectiva, los gobiernos locales alternativos requerían de la generación de un nuevo modelo de gestión para el desarrollo basado en tres pilares fundamentales: la democratización del poder local, la transparencia de la gestión administrativa y política, y la gestión del desarrollo económico, social, político y cultural.

En paralelo a la trilogía de estos principios básicos se formuló también como ejes transversales: la equidad social, la equidad de género y de generaciones, la interculturalidad, la sostenibilidad y la participación. Todos estos principios, planteados desde una iniciativa propia, con autonomía, provenientes de las bases sociales y desde la práctica de los procesos organizativos.

Las propuestas hechas por el MUPP para el ámbito local tienen relación con la vigencia de un “gobierno indígena” o “buen gobierno”, pero esta estrategia de captación de los poderes locales que he descrito más arriba está más cercana a la llamada por Burguete (2007) como gobierno local con modo comunal de gobernanza. El II congreso del MUPP, realizado en el año 2001, mencionó que el gobierno local y la democracia directa “se fundamenta 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, desde otro ángulo del ejercicio del poder, como dice Massal al hablar del caso ecuatoriano, “la descentralización [gobierno local] se concibe como un poderoso instrumento de cambio político, como una herramienta para profundizar el ejercicio de la democracia en el nivel local y como un medio para ampliar la representación política al abrirla a los pueblos indígenas, reconocidos constitucionalmente” (2007: 25).

### **Los estudios de caso**

Como ya mencioné al inicio del capítulo, he elegido como unidad de análisis político a los gobiernos locales de cuatro provincias ecuatorianas. Tres ubicadas en la región de la Sierra central, Cotopaxi, Tungurahua y Chimborazo, y la última en la región Amazónica, Morona Santiago (ver anexo 1, mapa No. 1). Uno de los casos de la Sierra central es un gobierno dirigido por autoridades no indígenas (Tungurahua) que cuenta con menor población indígena que las otras provincias y que servirá como caso de contraste con los otros casos,

en especial para apreciar las respuestas de las autoridades mestizas al tema de la plurinacionalidad e interculturalidad. Además me permite comparar el ejercicio del poder entre pueblos indígenas, la diversidad dentro de la diversidad, diría yo, en este caso andinos kichwas y amazónicos shuar y achuar.

Los criterios para la elección de los casos son los siguientes. Primero, la presencia de población indígena en cada provincia. Según el último censo de población de 2010, en Cotopaxi es 24.8%, en Tungurahua 15%, en Chimborazo 38.7% y en Morona Santiago 48.4% (INEC 2010).

El segundo es la presencia, durante los últimos veinte años, del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakuti como fuerza política provincial. La prefectura provincial ha estado en poder del MUPP doce años en Cotopaxi, doce años igualmente en Chimborazo y catorce años en Morona Santiago. Además, en el contexto de cada provincia, se elige diputados provinciales, alcaldes, concejales municipales y miembros de las juntas parroquiales rurales.

El tercer criterio es el peso electoral del MUPP a nivel provincial en los catorce procesos electorales realizados desde 1996 hasta el 2014: 46% en Cotopaxi, 5% en Tungurahua, 41% en Chimborazo y 35% en Morona Santiago. Así, en tres de las cuatro provincias, constituye la primera fuerza política<sup>82</sup> y en la restante es una minoría electoral.

## **El comportamiento electoral**

### **Morona Santiago**

Cuando el presidente Rafael Correa visitó la provincia de Morona Santiago en la campaña electoral para prefectos, alcaldes, concejales y juntas parroquiales realizada entre enero y febrero de 2014, el candidato indígena shuar a la reelección a prefecto por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakuti, Marcelino Chumpi, dijo:

“Desafío al presidente de la república, cuando yo sea presidente de la república de este país, yo no haré lo que han hecho todos los presidentes, primero blindarse en seguridad, están locos, si yo gano las elecciones y soy presidente, yo prefiero andar con mi gente, yo lo voy a hacer y voy a ser presidente de este país, eso le he dicho al presidente Correa, voy a ser presidente” (entrevista Marcelino Chumpi, mayo 2014).

---

<sup>82</sup> Disponible en <http://resultados.cne.gob.ec/#/search/2/6>, consultado el 24 de junio de 2016.

Este desafío lanzado por Marcelino Chumpi muestra la manera en que las autoridades locales indígenas elegidas en comicios generales conciben el ejercicio del poder político nacional.

Al hablar de Morona Santiago, es indispensable caracterizar la figura del actual prefecto, elegido por primera vez en el 2009 y reelegido en febrero de 2014. Felipe Marcelino Chumpi Jimpikit es nativo de Bomboiza, uno de los doce cantones de la provincia de Morona Santiago. Inició su formación como bachiller del Instituto Normal Superior Bilingüe de Bomboiza, para luego cursar la licenciatura en sociología y ciencias políticas en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, siendo además egresado de la maestría sobre Gobernabilidad y Desarrollo del Instituto Superior de Postgrado en Ciencias Internacionales de la Universidad Central del Ecuador. Cuenta también con una especialización y dos diplomados: en Gestión Local en la Universidad Andina Simón Bolívar y en Manejo de Conflictos en la misma universidad y en Alta Dirección en Administración Pública en la Universidad Santa María de Chile.

Su vida política y pública se inició cuando fue nombrado para asambleísta por la provincia de Morona Santiago a la asamblea nacional constituyente de 1997 como representante del MUPP junto con Kaiser Arévalo (asambleísta no indígena). Del 2001 al 2004 fue Secretario Ejecutivo del Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador-CODENPE, y del 2005 al 2008 fue Secretario Ejecutivo del Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónica-ECORAE, hasta que fue elegido prefecto provincial para el período 2009-2014. Es decir, acumuló vasta experiencia política y administrativa en cargos públicos.

¿Cómo llegó Chumpi a la prefectura de la provincia de Morona Santiago? Un hecho significativo es que ningún indígena había ostentado este cargo. Desde la creación de la provincia en el año 1952, los prefectos elegidos fueron todos mestizos, a pesar de que el 48.4 % de la población provincial es indígena, representada especialmente por las nacionalidades shuar y achuar (INEC 2010).

Los resultados de la elección del período 2009-2014, que aparece en la tabla No. 16, muestra que Chumpi obtuvo una victoria estrecha respecto del segundo candidato<sup>83</sup>, pues le ganó solo por 375 votos, consiguiendo el 35.33% de los votos válidos y el 28.81% del total del padrón electoral de la provincia, es decir, lo eligieron 3 de cada 10 votantes. Sin embargo, el desempeño del MUPP en la elección de alcaldes fue exitoso. De las doce alcaldías en disputa consiguió ocho; algo parecido pasó con la elección de concejales municipales y juntas parroquiales rurales.

**Tabla No. 16: Resultados de elección de Prefecto Morona Santiago, 2009-2014**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Marcelino Chumpi	MUPP	18.377	35.33
Jaime Mejía	Movimiento Independiente Fuerza Amazónica	18.002	34.61
Pablo Alarcón	Sociedad Patriótica	7.939	15.26
Franklin Puente	Alianza País	7.701	14.80
Total		52.019	100
Blancos		6.580	10.31
Nulos		5.184	8.12
Total		63.783	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

Luego de desempeñarse cinco años como prefecto, Chumpi se presentó como candidato a la reelección en las elecciones de febrero 2014 por el MUPP. Los resultados obtenidos se pueden apreciar en la tabla No. 17. Subió 12.9 puntos más que la votación del 2009, y le ganó al segundo candidato (el mismo de la vez pasada) por 17.533 votos, consiguiendo el 48.23% de los votos válidos y el 43.63% del padrón electoral provincial, o sea, lo eligieron 5 de cada 10 votantes

<sup>83</sup> Jaime Mejía fue prefecto de Morona Santiago durante dos períodos, 2000-2004 y 2004-2008, por el MUPP. Para las elecciones del 2009 se desafilió y creó su propio movimiento político provincial.

**Tabla No. 17: Resultados de elección de Prefecto Morona Santiago, 2014-2019**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Marcelino Chumpi	MUPP	38.438	48.23
Jaime Mejía	CREO, PSP, Alianza Democracia Radical	20.905	26.23
Dalia Moncayo	Alianza País	20.355	25.54
Total		79.698	100
Blancos		3.903	4.43
Nulos		4.474	5.07
Total		88.094	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia

No se puede decir lo mismo del resto de dignatarios, pues- el MUPP tuvo un retroceso, ya que de ocho alcaldías obtuvo cinco, y el resto se distribuyeron entre Alianza País (cinco) y la alianza PSP-CREO (dos). Lo mismo pasó con las presidencias de las juntas parroquiales rurales, pues de un total de cuarenta y seis alcanzaron veintiuno, habiendo obtenido veintiséis en el 2009. En otras palabras, el MUPP sufrió un retroceso en el conjunto de la provincia con respecto a la votación del 2009.

En este retroceso, el caso más ilustrativo fue la pérdida de la alcaldía de la ciudad de Macas, capital de la provincia, que por primera vez había elegido un alcalde shuar. Al respecto el prefecto Chumpimenciona:

“¿Por qué perdimos la alcaldía de Morona (Macas)? No es que a Roberto Villareal de Alianza País se le dejó ganar.No señor.La gente dijo, señor alcalde (Hipólito Entza, alcalde anterior del MUPP), “usted no nos representó bien, y si ahora vas tú mismo, vamos a perder”. Es fuerte lo que dice la gente y yo creo en ese proceso, vinieron aquí toda la gente, síndicos de los centros Shuar, presidentes de las asociaciones. Prefecto, ‘esta vez nos va a disculpar pero nosotros no le vamos a dar el voto a Hipólito’. Les dije, ‘ustedes van a dejar a Pachakutik, no, termina 2019 tendremos alcalde’. Por eso digo, fue un tema más bien coyuntural, no un tema permanente” (entrevista Marcelino Chumpi, mayo 2014).

La votación alcanzada por el prefecto Chumpien febrero de 2014 tiene un mérito principal. Tuvo que enfrentar a la candidata oficialista (Dalia Moncayo) luego de que el Poder

Ejecutivo central invirtiera en la provincia en los cinco años anteriores cerca de 600 millones de dólares, cifra nunca antes vista. Estos fondos fueron utilizados en la construcción de la carrera Guamate-Macas, la readecuación del aeropuerto de Macas, la del edificio del 911 destinado a la seguridad ciudadana y la vía perimetral de la ciudad de Macas, entre las más importantes. Además la candidata recibió durante la campaña cuatro veces la visita del presidente y dos veces la del vicepresidente, más la realización de una sabatina<sup>84</sup> presidencial hecha en el cantón Taisha durante la campaña para promocionarla, es decir, contó con todo el aparato de gobierno a su disposición.

En todo caso, confluyeron otros factores para el triunfo de Chumpi. El primero fue el de no priorizar la obra física pública, sino la cercanía con la cotidianidad de la gente. Esto se refleja en el proceso de planificación denominado “al revés”, como lo llama Chumpi, que consiste en decidir qué hacer desde el nivel más micro, las comunidades y organizaciones de base, para pasar luego al parroquial, cantonal y provincial, sin imponer prioridades desde el gobierno central.

Otro factor ha sido la personalidad del prefecto que comparte con la cotidianidad de la gente, quien lo dice con sus propias palabras:

“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 siente con la gente a comer en el mercado. ¿Qué es lo que pasa? Un montón de gente quiere estar sentado comiendo conmigo y estar conversando” (entrevista Marcelino Chumpi, mayo 2014).

Adicionalmente es interesante observar que, según el censo de 2010, el 67% de la población es rural y mayoritariamente indígena, mientras que el 33% por ciento es urbana y mayoritariamente mestiza. El prefecto dirigió acciones a ambos sectores y puso especial énfasis en los niños, niñas y jóvenes que constituyen el 49.2% de la población.

Otro factor significativo fue la difusión nacional e internacional de la provincia como un destino turístico, ecológico y libre de contaminación ambiental. En ese sentido la prefectura organizó como un mecanismo de comunicación la realización de festivales musicales con la

---

<sup>84</sup>La sabatina del presidente Correa se realiza todos los días sábados del año en diferentes sitios del país, con el fin de rendir cuentas de sus actividades semanales, criticar a los opositores y decidir obras para cada localidad.

presencia de artistas internacionales que en otras circunstancias difícilmente habrían ofrecido un concierto en provincia y menos aún en una provincia amazónica.

### **Cotopaxi**<sup>85</sup>

En las elecciones de los gobiernos locales de 1996, en Cotopaxi se eligió por primera vez en la historia de la provincia a un alcalde indígena. Antonio Llumitasig, indígena militante del MUPP, fue elegido como alcalde del municipio de Saquisilipara el período 1996-2000. Luego fue reelegido para un segundo período, 2000-2004. En unas declaraciones hechas a fines de 2004, respecto al tema de la interculturalidad y el racismo al interior del municipio, Llumitasigmencionó que:

“En Saquisilíno 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 ahí está el papel del representante, del político, de la autoridad, en 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 de una campaña política: nos han dicho de todo los otros candidatos que no eran indígenas, desde matapijos hasta pastor de borregos, o sea, claro que son expresiones de los políticos, pero igual se evidencia lo que piensa la sociedad en general. Yo me acuerdo los primeros días, en las primeras sesiones del consejo en 1996, la gente no venía porque le interesaban los temas a tratarse en el seno del consejo o porque querían exponer algo, sino que simplemente tomaron como que la presencia del indio era algo inaceptable, como un fenómeno y se generó un rechazo. Querían saber desde cómo se sentaba, hasta cómo se expresaba y qué es lo que entiende el indio de la cuestión política” (Entrevista a Antonio Llumitasig, 16 de noviembre de 2004).

Este hecho demuestra la manera en que la sociedad no indígena de la provincia de Cotopaxi reaccionó con muestras claramente racistas a la participación de los indígenas en cargos públicos de elección popular. La elección del alcalde Llumitasig fue el inicio de la presencia del MUPP en Cotopaxi que con el tiempo se va a convertir en la primera fuerza política de la provincia.

En mayo del año 2000, fue elegido prefecto provincial de Cotopaxi, César Umajinga, de los registros del MUPP. Oriundo de la comunidad de Zumbahua, ubicada en la zona alta de la provincia, fue dirigente comunitario y luego presidente del Movimiento Indígena y Campesina de Cotopaxi –MICC. Este mismo funcionario fue reelegido dos veces (2004-

---

<sup>85</sup> Para el caso del gobierno provincial de Cotopaxi ver Ospina (2006).

2009 y 2009-2013) como prefecto, y en el año 2014 fue elegido otro militante del MUPP, lo que permitió una continuidad del movimiento en el gobierno provincial durante dieciséis años. Las tablas No. 18, 19 y 20 dan cuenta de los resultados obtenidos en las tres últimas elecciones.

**Tabla No. 18: Resultados de elección de Prefecto Cotopaxi, 2004-2009**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
César Umajinga	MUPP	56.471	39.41
Hernán Burbano	ID	20.171	14.08
Rodrigo Orbea	PSP/DP UDC/PSC/MSI/MPA	19.775	13.76
Leonidas Plaza	PRE/CFP	17.313	12.08
Armando Vaca	MPD	16.174	11.29
Flavio Torres	PRIAN	13.455	9.39
Total		143.309	100
Blancos		20.841	10.88
Nulos		27.339	14.27
Total		191.489	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

**Tabla No. 19: Resultados de elección de Prefecto Cotopaxi, 2009-2013**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
César Umajinga	MUPP	84.488	46.22
Ramiro Vela	Alianza País	54.924	30.04
Alejandro Cepeda	PSP	26.631	14.57
Edgar Herrera	ID/PS-FA	16.772	9.17
Total		241.416	100
Blancos		28.898	9.63

Nulos		29.703	9.90
Total		300.017	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia

**Tabla No. 20: Resultados de elección de Prefecto Cotopaxi, 2014-2019**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Jorge Guamán	MUPP/MPD	69.061	30.42
Blanca Guamangate	Alianza País	63.638	28.03
Roger Amores	Avanza	35.719	15.73
Miguel Vaca		23.527	10.36
Oswaldo Coronel	CREO	22.958	10.11
Segundo Veloz	PS	6.718	2.96
Ramiro Guanoluisa	Opción	5.422	2.39
Total		227.043	100
Blancos		26.007	7.90
Nulos		31.184	9.48
Ausentismo		44.698	13.58
Total		328.932	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

La información electoral permite algunas consideraciones. Una primera es la continuidad del MUPP durante dieciséis años en la prefectura de Cotopaxi, salvo un corto período (junio 2012-febrero de 2014) que asumió el cargo la viceprefecta de César Umajinga, Blanca Guamangate, que se desafilió del MUPP y se afilió al movimiento oficialista

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 Umajingay se le obligó a cancelar una multa de USD 5.280 dólares. La entidad le inculpó extender nombramientos, sin cumplir con los procesos de concursos de merecimientos y oposición. También de haber suscrito contratos de trabajo con parientes de los consejeros provinciales y de la propia autoridad nominadora<sup>86</sup>. Esta decisión estuvo enmarcada en la pugna política iniciada entre el MUPP y el presidente Correa desde el año 2009.

A diferencia de Marcelino Chumpi, el prefecto Umajinga no tenía experiencia de trabajo en el sector público, pero sí como dirigente indígena. Fue directivo de la organización de su parroquia la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Zumbahua-UNOCIZ, y durante el período 1999-2001 presidente de la organización provincial, el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi -MICC, que reúne a veintiocho organizaciones locales de toda la provincia (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003). Como presidente del MICC, intervino en dos levantamientos indígenas nacionales, el de julio de 1999, contra el gobierno de Yamil Mahuad que subió el precio de los combustibles. El segundo, en enero de 2000, contra el mismo presidente, por haber decretado el congelamiento de las cuentas bancarias y la dolarización de la economía ecuatoriana. El desenlace del levantamiento fue la renuncia del presidente Mahuad, que fue reemplazado por un triunvirato que duró seis horas en el poder, del cual formó parte el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas. Finalmente, el vicepresidente de Mahuad, Gustavo Noboa, fue posesionado como presidente hasta el fin del período en el año 2002.

Como se puede observar, la mayoría de autoridades indígenas públicas, antes de ser elegidas han tenido experiencia en la dirigencia comunitaria y a veces en la administración pública, de ONGs, de iglesias locales o de organizaciones productivas y laborales. El testimonio del mencionado Antonio Llumitasig lo evidencia:

“A los diecisiete 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, alfabetizador de algunas comunidades, hasta que en 1996

---

<sup>86</sup>Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/cesar-umajinga-presiona-prefectura-calles.html>, consultada el 28 de junio 2016.

llegue a ser alcalde del cantón Saquisilí" (entrevista al alcalde Antonio Llumitasig, citado en Tibán 2004:111-112).

La participación de miembros del MICC en la política planteó la necesidad de formular un reglamento para la selección de candidatos, el mismo que fue aprobado en el congreso del año 2000 y reformado en el congreso del año 2002. Allí se encuentran requerimientos adicionales a los exigidos por las normas constitucionales<sup>87</sup>. Los elementos más destacables de este reglamento para ser candidato son: estar en goce de los derechos ciudadanos; ser miembro activo de una organización comunitaria local; haber participado del proceso organizativo del MICC al menos por cinco años; haber ejercido el cargo de dirigente en la comunidad, organización local o provincial; hablar el idioma kichwa; no tener deudas económicas pendientes con la organización comunitaria o la organización local o provincial; y tener algún título educativo, desde bachiller hacia arriba (Tibán, 2004: 108-109).

Cada uno de los requisitos tiene un puntaje, lo que permite declarar al ganador de cada nominación. Llama la atención el último requisito, que el MICC explica, porque para desempeñarse en la función pública es necesario por lo menos haber terminado la educación secundaria y conocer de cerca la "sociedad mestiza". No hay que olvidar que la mayoría de los 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.

### **Tungurahua**<sup>88</sup>

El prefecto de esta provincia, Fernando Naranjo, que fue elegido por cuarta vez como autoridad en febrero de 2014 hasta el año 2019, se ha mantenido en la prefectura durante dieciséis años. Su reflexión cuando ocupó por primera vez el cargo fue la siguiente:

“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<sup>89</sup> tenía unas desviaciones medias feas y aquí en Tungurahua se notó eso. Había mucha

---

<sup>87</sup> Los principales son: 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 Estado como persona individual o jurídica; no adeudar pensiones alimenticias; y no ser miembro del servicio exterior (artículo 113).

<sup>88</sup> Para el caso del gobierno provincial de Tungurahua, ver Ospina (2011).

<sup>89</sup> Partido político alineado con la derecha.

tendencia a eliminar el desarrollo conjunto; la prefectura y la alcaldía eran peleadas, ambos eran social cristianos pero se peleaban los compadres. En un determinado momento, la provincia tuvo un retroceso. Yo sí le culpo mucho a esa manera de administrar la cosa pública que se dio en esos años. Por eso nos metimos a romper ese esquema y logramos” (entrevista Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

A continuación su opinión sobre el accionar de los partidos políticos:

“Yo he sido crítico de los partidos, quizás porque no soy afiliado a ningún partido político. Siempre desde mis años universitarios nunca me afilie a ningún partido político. Yo tengo mi ideología, yo me auto califico de izquierda, porque me gustan las tesis socialistas. Eventualmente tuve alguna vez la tentación de afiliarme al Frente Amplio de Izquierda –FADI-, pero nunca llegue a afiliarme porque considero tal como están concebidos los partidos políticos lamentablemente existe mucha eliminación del concepto personal. 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. Yo veo que la acción de los partidos políticos no ha sido precisamente la mejor para el país, porque es claro que no se ha logrado. Desde luego en los idearios de los partidos políticos está muy bien marcado, 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 sino pertenece a un partido político, me parece un atentado a la libertad” (entrevista Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

Menciono estos testimonios porque muestran de alguna manera una posición política diferente, una forma de hacer política “despartidizada”, lo que de alguna manera explica la permanencia de este personaje en el poder provincial. Esta condición atrajo a sus votantes en contraste con los prefectos anteriores identificados con los partidos políticos “tradicionales”.

Fernando Naranjo Lalama 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.

Las tablas 21, 22 y 23 muestran la votación lograda por Naranjo en las tres elecciones realizadas desde el año 2004.

**Tabla No. 21: Resultados de elección de Prefecto Tungurahua, 2004-2009**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
-----------	---------	-------	------------

Fernando Naranjo	ID/MUPP/FC- NP/MFC	78.806	42.70
Alberto Escobar	PSC	42.629	23.10
Gioconda Saltos	PRIAN	32.263	17.48
Edwin Mora	PSP/DP/MPS	18.212	9.87
Marco Vargas	PRE	7.529	4.08
Angel Estrada	PS-FA	5.100	2.76
Total		184.539	100
Blancos		33.110	13.12
Nulos		34.572	13.70
Total		252.221	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

**Tabla No. 22: Resultados de elección de Prefecto Tungurahua, 2009-2013**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Fernando Naranjo	Alianza País/ID/PS-FA	117.831	49.50
José Luis Quispe	PSP	75.299	31.63
Eduardo Rodríguez	PRIAN	22.463	9.44
David Bravo	PSC	22.442	9.43
Total		300.787	100
Blancos		32.060	8.18
Nulos		30.692	7.83
Ausentismo		27.944	7.13
Total		391.753	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

**Tabla No. 23: Resultados de elección de Prefecto Tungurahua, 2014-2019**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Fernando Naranjo	Alianza País	147.502	52.02
Fernando González	SUMA	74.915	26.42
José Luis Quispe	CREO/PSP	30.970	10.92
Héctor Ballesteros	PSC/CAMBIO	19.741	6.96
Javier Garcés	PRE	10.407	3.67
Total		354.514	100
Blancos		35.371	8.27
Nulos		35.463	8.30
Ausentismo		72.692	17.01
Total		427.206	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

En el caso del gobierno provincial de Tungurahua, es importante realzar tres elementos desde el punto de vista electoral. El primero es que se trata del único prefecto en el país que ha permanecido en el poder durante cuatro períodos sucesivos. El detalle de su votación muestra que fue de menos a más, pues inició con el 42% y terminó con el 52% de los electores. Además se trata de la única autoridad no indígena de los cuatro casos analizados. El segundo es que su candidatura en los tres primeros períodos es resultado de una alianza entre partidos y movimientos que van del centro a la izquierda política (incluido el MUPP en la elección del 2004). Aunque ha hecho alianza con varios actores políticos, con ninguno se sometió a la disciplina partidista, siendo consecuente con su testimonio antes citado. El tercero, y tal vez es el más importante, 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, como se demostrará en el siguiente acápite de este capítulo.

### **Chimborazo**

“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, dijo, ‘somos indios, hermanos, pero somos la mayoría y podemos ganar’. Ahí empezamos a organizar, en Guamote, el 97% indígenas y el 3% mestizos que siempre administraron el municipio” (entrevista a Mariano Curicama hecha por Esteban López, 13 de marzo de 2015).

Mariano Curicama Guamán, actual prefecto provincial de Chimborazo, es uno de los representantes indígenas con mayor trayectoria dentro de la política en el país. Hijo de un albañil indígena, terminó la escuela primaria y empezó a trabajar en el mismo oficio que su padre a los trece años. Casado a los diecisiete años con una mujer 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 alternativo del municipio de Guamote por el partido Izquierda Democrática (social demócrata), pero la mayoría de concejales mestizos nunca le permitió principalizarse. En 1988 es elegido nuevamente concejal suplente y entró a trabajar como chofer del proyecto estatal de desarrollo rural integral (DRI) que funcionaba en Guamote.

Para las elecciones de alcalde en 1992, se reunió el Hatun Ayllu Cabildo, la organización indígena local, y a través de elecciones primarias escogió a Curicama como candidato, quien ganó las elecciones y luego es reelegido nuevamente en 1996, esta vez como candidato del MUPP. 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; luego en el gobierno de Lucio Gutiérrez estuvo de funcionario del ministerio de desarrollo urbano y vivienda. En el año 2004, participó en las elecciones de prefecto provincial y ganó esa nominación en la que permanece hasta la fecha luego de dos reelecciones.

A continuación, su desempeño electoral durante las tres últimas elecciones seccionales:

**Tabla No. 24: Resultados de elección de Prefecto Chimborazo, 2004-2009**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Mariano Curicama	MUPP/MPS	48.870	31.40
Angel Martínez	ID/PPT	25.923	16.66
Francisco Fierro	PSP	23.809	15.30

Alejandro Maldonado	PRE/CFP	17.013	10.93
Aida Chávez	PSC	12.044	7.74
Edison Ruales	PRIAN	9.477	6.09
Efrain Britos	MPD/PS-FA	9.328	5.99
Mario Córdova	DP/UDC	9.166	5.89
Total		155.630	100
Blancos		26.349	12.15
Nulos		34.747	16.03
Total		216.726	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia

**Tabla No. 25: Resultados de elección de Prefecto Chimborazo, 2009-2013**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Mariano Curicama	MUUP/Alianza País/MMIN	100.085	51.14
Oswaldo Pazmiño	PSP	42.674	21.80
Alfonso Burbano	MIAY	37.319	19.07
Jorge Barreno	PRIAN	10.184	5.20
Angel Barreno	MTF	5.455	2.79
Total		264.441	100
Blancos		37.479	10.23
Nulos		31.245	8.53

Total		366.155	100
-------	--	---------	-----

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

**Tabla No. 26: Resultados de elección de Prefecto Chimborazo, 2014-2019**

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Mariano Curicama	MUPP/Alianza País	108.136	42.46
Pedro Curichumbi	Amauta Yuyay/Avanza	50.324	19.76
Bélgica Villamarín	CREO	31.734	12.46
Marco Murrillo	SUMA	25.015	9.82
Oswaldo Pazmiño	PSP	21.867	8.59
Italo Bedrán	PS	8.587	3.37
Ember Zumba	PRIAN	3.303	1.30
Angel Barreno	PRE	3.289	1.29
Ricardo Alulema	PSC	2.405	0.94
Total		307.172	100
Blancos		24.667	6.31
Nulos		37.670	9.64
Ausentismo		73.628	18.84
Total		390.700	100

Fuente: Consejo Nacional Electoral (2014). Elaboración propia.

De la trayectoria electoral del prefecto Curicama, se destacan algunos elementos. Se ha mantenido como autoridad y funcionario del Estado nacional y/o local durante veinticuatro años seguidos. Su ascenso se inició como concejal municipal alterno, alcalde por dos veces, subsecretario del ministerio de Previsión Social y finalmente 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 (elecciones de 2009 y 2014). Esto se debió a la división producida dentro de la Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo del pueblo Puruway–COMICH-, organización filial de Ecuarunari y de CONAIE, entre un sector que apoya al movimiento del presidente Correa (Curicama participa de esta alianza) y otro que es opositor de Alianza País. Esta división tiene orígenes en el año 2000 cuando se derrocó al residente Mahuady luego en el 2002 cuando se hizo la alianza con el presidente Lucio Gutiérrez. Las bases del MUPP reclamaron a sus dirigentes que nunca los consultaron y que tomaron la decisión en contra del mecanismo establecido por el movimiento desde su creación, esto es, la consulta y aprobación de las organizaciones de base.

Curicama defiende su punto de vista:

“Estamos divididos, débiles. Hemos insinuado que debemos cambiar nuestra propuesta, ya no podemos con las propuestas de 1990 y 1992. En bien o en mal el país ha avanzado, el diálogo debe ser con propuestas y soluciones. No es que defiende al presidente por querer, pero todo le ven mal. Por lo menos algo bueno le han de ver, nada de lo que ha hecho está bien para ellos” (entrevista a Mariano Curicama hecha por Esteban López, 13 de marzo de 2015).

Finalmente, en la provincia con mayor población indígena de la Sierra, en la última elección seccional del 2014 dos fuerzas políticas indígenas, MUPP/Alianza País y Amautay Yuyay, alcanzaron el 60.22 % de la votación total. Esto muestra que el candidato de mayor

peso para Curicama fue Pedro Curichumbi, representante del movimiento indígena evangélico, que de alguna manera muestra el peso de la religión entre los indígenas chimboracenses. Este hecho inédito no hubiera sido viable treinta años antes, con dos indígenas disputando el acceso al gobierno provincial.

## **Los estilos de gestión y participación política**

### **Morona Santiago: “vamos a gobernar cien años”**

Cuando Marcelino Chumpidio su discurso inaugural al posesionarse como prefecto provincial en el año 2009, dijo: “vamos a gobernar cien años la provincia”, el “vamos” se refería a los indígenas y al MUPP. Esta afirmación no representa una frase suelta, da cuenta de una propuesta de gobierno generada desde la práctica de los pueblos indígenas.

¿En qué consiste esta propuesta? Parte como una nueva forma de hacer política desde abajo, bajo el mandato “mandar obedeciendo, retorno a la comunidad”, para lo cual se propone el consenso y la asamblea comunitaria como máxima instancia del poder social, a la cual se le transfiere la formulación de políticas públicas provinciales (Gobierno Autónomo Descentralizado de Morona Santiago 2012).

Esta propuesta planteó seis preceptos político-ideológicos: primero, mandar obedeciendo como base de un sistema de participación ciudadana. Segundo, el liderazgo colectivo que diferencia tres actores: el actor político que se llama Pachakutik; el actor público, la autoridad electa y los demás actores sociales de la provincia, los no indígenas.

La idea de Pachakutik no es el movimiento político en sí mismo, “es la imbricación de todo un proceso político que va a permitir manejar el territorio a nivel rural cuanto a nivel urbano, y generar nuevos actores” (entrevista Marcelino Chumpi, mayo 2014). Esta propuesta es novedosa porque, si la presencia del MUPP desde su inicio ha estado concentrada en el sector rural, Chumpi planteó ampliar la base política hacia las organizaciones sociales urbanas, a través de acuerdos con las organizaciones sociales, no con las autoridades locales, que en las ciudades se encuentra asociada en barrios, asociaciones, clubs.

El tercer precepto es el concepto de ejercicio del poder llamado cogobierno, 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, penker pijustin, en idioma shuar chicham, en la provincia, tarimiat pujutai (tierra de la abundancia), en palabras del prefecto:

“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 mi subyace en lo fundamental de generar nuevas relaciones económicas que van a permitir dar las mismas oportunidades a todos” (entrevista Marcelino Chumpi, mayo 2014).

Finalmente, la construcción del Estado plurinacional y la sociedad intercultural como un nuevo imaginario colectivo para superar el concepto liberal de Estado y de la teoría del desarrollo, es decir, una propuesta de carácter post desarrollista.

El prefecto actual 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 la 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 noción occidental. También cuestionan su reelección y plantean la vigencia de la alternabilidad en el poder:

“Los shuar y 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, dirigentes, políticos y entre 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 de los shuar. Los abuelos a través del tabaco y de ceremonias rituales le inyectaban poder para que enfrente 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. Él más bien se va por el plano de las teorías sociológicas y políticas occidentales” (entrevista a Santiago Utitaj, 23 de mayo de 2013).

A pesar de esta crítica, como se menciona en el último acápite de este capítulo, Chumpi fue reelegido en el año 2014, ganando en las elecciones primarias del MUPP provincial ante un candidato que defendía la alternabilidad en el poder como propuesta.

### **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 puesta en marcha de las asambleas provinciales o municipales para planificar, ejecutar y evaluar los mencionados planes. Sin embargo, el ex alcalde de Saquisilíva más allá: habla que se ha logrado 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” (entrevista a Antonio Llumitasig, 16 de noviembre de 2004).

La base de la participación mostrada por la CONAIE ha 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 generado el surgimiento de instancias “no oficiales” que se han ido institucionalizando con el paso del tiempo.

El caso del municipio de Saquisilíes representativo, ya que han aparecido nuevas formas de democracia local:

“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 la madre de todos. El plan de desarrollo cantonal nos permitió trazar cuatro líneas estratégicas de trabajo: salud y saneamiento, educación, medio ambiente y desarrollo sustentable y desarrollo urbano. Cada una tiene su propio comité que son deliberantes y proponen al comité de desarrollo cantonal planes y programas” (entrevista a Antonio Llumitasig, 16 de noviembre de 2004).

En muchas ocasiones, las autoridades indígenas han debido recurrir a la convocatoria de asamblea popular cuando algunos funcionarios han pretendido “distribuirse” el presupuesto municipal acogiéndose a las cuotas partidarias, como lo demuestra el siguiente testimonio:

“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 aprobar con el pueblo. Sé que voy a infringir algunas cosas pero estoy en la obligación de hacerlo’. Debido a esa actitud se reconsideró y se aprobó” (entrevista a Antonio Llumitasig, 16 de noviembre de 2004).

Respecto a la transparencia de la gestión administrativa y política, uno de los aportes del gobierno provincial de Cotopaxi en este tema es la construcción del denominado “gobierno circular”, que para el caso muestra tres rasgos fundamentales: el respeto a las diferencias étnicas, la vigencia de la diversidad cultural y la igualdad social y política:

“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 de los excluidos, de los que no han tenido oportunidad” (entrevista a César Umajinga, 30 de noviembre de 2004).

Este gobierno circular reúne a indígenas, campesinos, mestizos y blancos, dentro de un espacio plurinacional, multiétnico, intercultural y multilingüe.

La novedad del caso es 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 ex prefecto de Cotopaxi lo plantea de la siguiente manera:

“El modelo del Estado es vertical y Pachacutiklo impugna. Siempre el poder está tras del escritorio, dicen, 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” (entrevista a César Umajinga, 30 de noviembre de 2004).

Otro planteamiento interesante es la construcción de un nuevo modelo de desarrollo desde el gobierno local, llamado en kichwa, *alli kawsay*, el 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; según el prefecto actual, 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.

El planteamiento anterior requiere de un elemento que los gobiernos locales han ignorado en su acción: la necesidad de contar con una visión de futuro a mediano y largo plazo para tratar de alcanzar al mencionado *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 pasa a ser secundaria. En el sentido de que se cumpla la visión mencionada, se trata de pasar de los proyectos o programas 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 marco de largo plazo de caminar hacia 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, que son indispensables ante los ojos de los electores, y la insistencia en los valores del proyecto político que es lo que marca la diferencia en el ejercicio del poder.

El ex prefecto Umajingatrata de definir el equilibrio antes mencionado de la siguiente manera:

“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 que no tiene un valor económico, es haber logrado un espacio como movimiento indígena, con mucho orgullo, que podamos impulsar y discutir los temas y generar un trabajo mancomunado, de alianza y de respeto” (entrevista a César Umajinga, 30 de noviembre de 2004).

La propuesta del gobierno circular de Umajingamuestra algunas limitaciones e incumplimientos. La principal pasa por privilegiar liderazgos individuales y no políticas

colectivas e institucionales, como lo certifica el prefecto actual, Jorge Guamán, que es también de Pachakutik:

“Hemos tenido problemas en el Consejo Provincial. La herencia de César Umaginganos ha golpeado. Para mí fueron mucho doce años, sea por alternabilidad, sea por proceso. Sí hubiera habido un cambio, a mi modo de ver, pero no fijando políticas individuales del prefecto, sino políticas institucionales. Entonces cualquier compañero o compañera debían 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 socio organizativa, la conducción del Consejo Provincial, la conducción del municipio, entonces allí el rol de las organizaciones se ha quedado al margen” (entrevista a Jorge Guamán, 30 de marzo de 2014).

Tal como lo muestra la tabla No. 20, la falta de alternabilidad del ex prefecto Umajinga, casi impide la elección del prefecto Guamán, quien en las elecciones del 2014 ganó con una ventaja del 2% sobre la segunda candidata, Blanca Guamangate, de Alianza País.

### **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:

“Lo primero que hicimos fue plantear asambleas parroquiales para que sean ellas las que definen 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” (entrevista a Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

Este ejercicio permitió identificar tres ejes de acción para el gobierno de la provincia, denominados como agua, trabajo y bienestar de la gente. Es conveniente profundizar en cada uno:

“Tungurahua es una provincia seca y la preocupación principal de todos los actores 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 eje del agua. La historia de Tungurahua está basada en que decidimos hace más de 150 años en transformar una

zona desértica en una zona productiva. Encontramos 270 canales de riego construidos por nuestros antecesores. Entonces, es un tema que dio de cajón la definición del primer eje, el primer gran objetivo común.

El segundo gran objetivo común que se encontraba en todos los actores sociales de la provincia era que querían fuentes de trabajo y mayor valor agregado a su producción. Se vislumbraba desde todo ángulo que lo que queríamos es 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 el costo de la energía para las provincias tenía un costo de 30 o 40% más que para Quito y Guayaquil, por 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 sectores discapacitados, todos querían eso. Por eso salió el eje gente; ése fue el origen. Lo concretamos con el concepto de que la participación ciudadana es el fundamento” (entrevista a Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

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

Estos parlamentos también definieron tres principios rectores de las acciones. Representatividad: “los actores sociales lo hacen a nombre de grupos y sectores debidamente elegidos y reconocidos por todos”. Corresponsabilidad: “compartir responsable y solidariamente la solución de los problemas de la provincia”. Gobernabilidad: los acuerdos a los que se llegue democráticamente deberán ser acatados por todos los actores, incluso aquellos externos a la provincia” (Agenda Tungurahua 2014:7).

De igual manera se formularon siete resultados para el nuevo modelo de gestión que deberán ser conseguidos en el mediano plazo. Poder hacia afuera: “el gobierno provincial decide y negocia con el gobierno central y otras entidades para el desarrollo de la provincia” y poder hacia adentro: “basado en el principio de que todos deciden y todos

acatan”. Sinergias: “los beneficios que se logren podrán multiplicarse a través de la cooperación y la constitución de alianzas”. Transparencia “en la gestión y usos de recursos”. Capacidad local: “apropiación e implementación real de roles y competencia de los actores en la solución de los problemas”. Planificación integrada: “que supera visiones y actuaciones aisladas”. Sostenibilidad: “mantener y consolidar el proceso independientemente de la voluntad de las autoridades de turno y de los cambios políticos y administrativos”. Respeto a la diversidad: “avanzar en la construcción de sociedades respetuosas de lo diferente, que construye interculturalidad y promueve la equidad de género, generacional y desarrollar la atención a los grupos vulnerables” (Agenda Tungurahua 2014:7).

El proceso continuó una vez formados los parlamentos mencionados, y el siguiente paso fue la creación de la junta de gobierno de la provincia constituida de la siguiente manera:

“Nuestra junta de gobierno tiene 32 miembros, y solo 12 somos producto de la democracia representativa; están los 9 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 respectivos. Tenemos dos representantes por cada parlamento, parlamento agua, parlamento trabajo y parlamento gente, y tenemos representantes de las universidades, colegios profesionales, de las cámaras de la producción y de los tres movimientos indígenas de Tungurahua” (entrevista a Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

En esta nueva junta de gobierno, basada en la llamada representación por liderazgo, el prefecto no es el presidente, pues cualquiera de los treinta y dos miembros puede serlo. Su principal función corresponde a un consejo de planificación provincial y se reúne anualmente para evaluar la rendición de cuentas prevista en la ley sobre gobiernos locales.

Un elemento interesante de destacar de esta propuesta de gestión y participación política es la relacionada con la intervención de los actores sociales indígenas. Tungurahua es la única provincia del país en la que las filiales de las tres organizaciones nacionales (CONAIE, FENOCIN y FEINE) actúan de manera coordinada y unitaria.

Por otro lado, la propuesta de participación de la provincia fue presentada a la Asamblea Constituyente de 2007, como lo cuenta el prefecto:

“En el año 2007 hicimos una propuesta formal a la asamblea constituyente de cómo planteábamos nosotros la reestructuración política del Estado ecuatoriano, y muchas de nuestras propuestas fueron aceptadas por la asamblea constituyente. Lo hicimos por escrito, debidamente discutido con participación ciudadana. Uno de nuestros orgullos es que el artículo 100 de la constitución es una textual copia de nuestro modelo de participación ciudadana” (entrevista a Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

Luego dieciséis años de implementación, la experiencia ha sido expuesta en otros países donde ha sido bien evaluada y recomendada:

“Nos han evaluado sobre todo ONG; nos han invitado a exponer nuestra experiencia en algunos países Colombia, Guatemala, República Dominicana, Canadá, contando lo que nos pasaba. En el Cuzco tuvimos una reunión cinco gobiernos intermedios y por Ecuador fue invitado Tungurahua, y la verdad me dio mucho orgullo porque sí estábamos un pasito más arriba del resto. Sobre todo en participación ciudadana que es lo que más destaco y en un índice que yo considero que es motivo de especialísima satisfacción. Tenemos los tres mejores índices de bien hecho, well done, en inglés. El bien hecho es en tres ejes claves para el desarrollo humano, el uno es tener un desarrollo económico permanente, el segundo es la reducción de la pobreza y el tercero es la equidad y en los tres índices Tungurahua tiene desarrollos muy razonables. Tenemos también un bien hecho en desarrollo económico, en generación económica y en desarrollo permanente. En reducción de la pobreza tenemos los índices más bajos del país. En pobreza extrema estamos apenas en el 2%, y en equidad yo me siento muy orgulloso, porque eso se nota al recorrer la provincia, cómo la riqueza está bastante bien distribuida que en el resto del país” (entrevista a Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

### **Chimborazo: “la minga<sup>90</sup> por Chimborazo, la minga por la vida”**

En los diez años que lleva de prefecto, Mariano Curicamaha planteado el desarrollo de una propuesta de gestión y participación denominada: “la minga por Chimborazo, la minga por la vida”. Esta propuesta fue iniciada y experimentada cuando fue alcalde de Guamote, durante dos períodos (1992-2000), luego de lo cual fue aplicada al ámbito provincial. Ella “se inspira en valores ancestrales de la cultura andina, sustentadas 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).

---

<sup>90</sup> En kichwa minga significa trabajo colectivo o cambia mano, “hoy me prestan una mano a mí y yo tengo que devolver mañana o pasado a los vecinos” (entrevista a Mariano Curicama, hecha por Esteban López, 13 de marzo de 2015).

En el año 1972, como estudiante del Departamento de Antropología de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, conocí el municipio de Guamatocuando realicé mis primeras prácticas de trabajo de campo. Para esa fecha, el concejo municipal estaba conformado por el alcalde y siete concejales; todos eran mestizos, no había ninguna representación indígena en un territorio donde constituían el 95% de la población. En 1996, veinticuatro años más tarde, por motivos de trabajo volví a la zona, y la composición del concejo había cambiado: el alcalde era indígena (Mariano Curicama) y seis de los siete concejales también. Finalmente, en el año 2014, transcurridos dieciocho años, el alcalde y todos sus concejales elegidos en febrero de ese año, eran todos indígenas.

En un poco más de cuarenta años, la estructura del poder local se había transformado. Lo mismo ocurrió con las relaciones de dominación étnica entre indígenas y mestizos, así como con los simbolismos del ejercicio de poder local. Esa transformación se debió en parte a la incorporación, hecha por Curicamacuando era alcalde, de los denominados espacios públicos de concertación local, como los llama Bebbington (2006). Estos espacios, que no estaban contemplados en la estructura nacional de los gobiernos locales, fueron dos principalmente. El comité de desarrollo local, compuesto por las doce organizaciones de segundo grado existentes en el municipio, y un equipo técnico, encargado de generar y revisar el plan de desarrollo y de su implementación. También el parlamento indígena y popular compuesto por los presidentes de las ciento treinta y tres comunidades rurales y urbanas del municipio. Su misión tenía que ver con 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 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. Bebbington sostiene: “Los problemas de diseño giran alrededor de la poca independencia que tienen estos espacios, del poder municipal y del alcalde. El diseño, mientras podría facilitar la democratización local, se presta muy fácilmente a prácticas tanto caudillistas como clientelares(2006:12). Además ninguno tiene una existencia legal, que solamente tiene el municipio.

Respecto a la cultura política, el autor menciona que: “una ciudadanía aún no formada en sentido real, la concertación que se da en los espacios sigue siendo una concertación entre

dirigentes y cúpulas, en la cual factores personales y partidarios pesan mucho” (2006:12). Si las organizaciones de segundo grado se debilitan, hay poco control social sobre el comportamiento de sus dirigentes.

Como ya mencioné, la experiencia de gestión política de Curicama en el municipio de Guamote fue trasladada a la denominada “minga por Chimborazo”:

“Cuando Mariano llega al consejo provincial, trae esa experiencia que se consolida acá, dándole una forma no solo participativa sino mucho más técnica, para darle una forma más adecuada a este proceso que venía desde Guamote. Aprovecha más la organización como mecanismo político, que como mecanismo administrativo o técnico” (entrevista, Carlos Moreno, asesor de Mariano Curicama, 23 de enero 2014).

¿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 –COOTAD-, 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 ha tenido una gran capacidad para conseguir recursos económicos, en algunos casos mediante créditos, fondos significativos del fondo que proviene del Proyecto de Inversiones de Desarrollo (PIDD-Chimborazo), 4 millones y medio de dólares para manejo de páramos financiado por el Banco Mundial (2008-2013)” (entrevista, Carlos Moreno, asesor de Mariano Curicama, 23 de enero 2014).

El tema participativo, originado en Guamote en Chimborazo, tuvo repercusión a nivel nacional, como lo atestigua uno de sus asesores:

“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 asesoría en este tema. 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” (entrevista, Carlos Moreno, asesor de Mariano Curicama, 23 de enero 2014).

En realidad, hay algunos elementos de gobernabilidad que Curicama retomó 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 todos los actores. Especial importancia

cumplió el carácter intercultural del gobierno provincial, que buscaba darle identidad a Chimborazo mediante la transformación de las relaciones interétnicas entre los mestizos e indígenas, históricamente racistas y excluyentes, ya que según el mismo 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).

Finalmente, la cercanía al gobierno central le permitió a Curicamaintervenir en temas de interés nacional; por ejemplo en el programa denominado “salvación del bono de desarrollo humano”<sup>91</sup>:

“Con el apoyo del Banco Mundial se va a empezar el proyecto de la salvación del bono, con 250 personas que reciben el bono, que deberían ser personas con ciertos intereses para generar un mini proyecto productivo. Por ejemplo, les dan una panadería que es pagado con el bono, una vez que terminan de pagar el crédito se elimina el bono, queda libre del bono y esa persona queda de dueña de ese pequeño negocio. Será muy difícil hacer lo mismo con dos millones y medios de personas que reciben el bono. Por fin hay alguien que quiere terminar con el bono” (entrevista, Carlos Moreno, asesor de Mariano Curicama, 23 de enero 2014).

Algunas reflexiones para finalizar este acápite. Los diversos estilos de gestión y participación política identificados en este texto: vamos a gobernar cien años, gobierno circular, todos somos gobierno y la minga por Chimborazo muestran nuevas formas de hacer política. Todos inscritos en los denominados gobiernos locales con modo comunal de gobernanza de Burguete (2007), centran su accionar en un elemento clave que es la participación ciudadana, inscrita en la mencionada democracia directa propuesta por la CONAIE a inicios de 1990.

En el análisis, observamos prácticas asociadas a la visión desde 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 primero, las reproduzcan después, y las incorporen en sus relaciones cotidianas.

---

<sup>91</sup> Se trata de un programa gubernamental por el cual se entrega mensualmente a dos millones y medio de ecuatorianos considerados como pobres, un bono de US\$ 50.00 dólares, como subsidio estatal para mejorar su calidad de vida.

Respecto de las prácticas por 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 también 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 la categoría shuar penker pijustin y tarimiat pujutai de Morona Santiago y la mingade Chimborazo.

### **La generación de políticas públicas interculturales**

Uno de los ejes transversales ya mencionado y planteado por el MUPP para la gestión de los gobiernos locales es el carácter intercultural de las instancias locales de poder. He elegido este aspecto en mi análisis por ser parte de lo que llamo “una forma propia de hacer política”.

En primer lugar, quisiera explicitar qué entienden las diferentes autoridades por interculturalidad. Marcelino Chumpi, prefecto de Morona Santiago, dice lo siguiente:

“El tema de la interculturalidad no es un tema indígena o no indígena para mí. Voy a ponerte este ejemplo: es la superación del concepto racial, xenofóbico de la relación de cultura; eso es interculturalidad. Por lo tanto políticas interculturales no significa ahora todo el mundo va aprender shuar chicham<sup>92</sup>; para mí significa en realidad generar una nueva estructura por un lado geopolítica, por otro lado geoeconómica”

“La gente mestiza sigue diciendo: shuarita<sup>93</sup>, si quieren referirse 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? Educación, artes, relaciones económicas, meterse por allá, hablar por acá, y eso lo hacemos desde el gobierno provincial. Hasta 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, ésas son políticas interculturales(entrevista, Marcelino Chumpi, 8 de mayo de 2014).

Resalto de estos testimonios la inevitable relación de discriminación racial, de la predicación de la superioridad de la cultura mestiza sobre las culturas indígenas, y el hecho

---

<sup>92</sup>Shuar chicham es el idioma propio de la nacionalidad shuar y achuar.

<sup>93</sup>Shuarita; término despectivo utilizado por los mestizos para denominar al shuar.

de que Chumpi considera que la interculturalidad no solamente 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.

Por su parte Umajinga, ex-prefecto de Cotopaxi, sostiene que:

“Ahora en Cotopaxi se va comprendiendo lo que es 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” (entrevista, César Umajinga, 30 de noviembre de 2004).

De este punto de vista, acentuó el hecho de que reconoce una doble dimensión en la noción de interculturalidad: el derecho a ser iguales respecto del acceso a la educación, la salud, a un ingreso digno, etc.; así como el derecho a la diferencia en cuanto a disfrutar de una lengua, identidad, justicia, territorio, autoridades, etc. propios. Además utiliza una razón religiosa y espiritual para explicar la mencionada igualdad.

El prefecto Naranjo tiene su propia posición al respecto:

“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 de que al desarrollo de los movimientos indígenas hay que darle la prevalencia respectiva pero no considerarlos como un grupo especial, aparte, 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 supera mucho 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” (entrevista, Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

Aquí hay varios elementos que señala esta autoridad. El más evidente es la renuncia a mantener un enfoque indigenista de los pueblos indígenas, es decir, políticas hechas por no indígenas sólo para indígenas. Por ello destaca la incorporación de los indígenas en todas las políticas de desarrollo de la provincia, como un grupo prevalente por su pasado histórico pero a la par que 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 (ver capítulo II, segundo acápite) trabajan de forma conjunta es una

realidad que no se repite en otra zona del país. Una posición extremadamente etnicista de parte de cualquier organización indígena es considerada extremista. La existencia de un proceso de mestizaje generalizado en la provincia le lleva a reconocer la especificidad de lo indígena y la generalidad de ser tungurahuese.

Finalmente, el prefecto Curicama, a través de uno de sus asesores, plantea:

“En lo intercultural hay dificultades. Se creó el Consejo Provincial de Interculturalidad, y lo primero que hicieron los tres primeros días era tratar de conceptualizar el término de interculturalidad. Se pasaron los tres días y no obtuvieron el concepto. Entonces decidieron que el concepto tiene que irse construyendo en la práctica, y no empezar con un concepto que no se sepa que hacer” (entrevista con Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

Este testimonio descubre una realidad que se discute en el país desde la aprobación de la Constitución de 2008. Se trata del carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano y lo que esto significa en la generación de 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 su concepción y práctica. También es entendible que en una región donde la discriminación racial de la población mestiza hacia los indígenas es todavía una práctica cotidiana, sea complejo empezar a superarla.

Al ser un proceso todavía en construcción, resulta interesante analizar algunas de las políticas públicas interculturales encontradas al interior de los cuatro gobiernos provinciales investigados. En Morona Santiago, el prefecto muestra dos ejemplos de política pública intercultural en el campo del turismo y de la salud:

“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 debe mostrar al turismo, todo, pero básicamente servicios, eres shuar, eres apash<sup>94</sup>, eres quien sea, pero los servicios deben ser categorizados así, hotelería, restaurante, y 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 servicios; depende si es odontología, medicina general, si es prevención, porque es todo un

---

<sup>94</sup> En idioma shuar chicham quiere decir mestizo.

equipo que se traslada, trabaja, habla en shuar, también los médicos tiene 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. Allí la gente indígena cuando va a recibir atención médica, sea de un odontólogo, ¿qué es lo que quiere? Simplemente ser atendido, con la misma calidad que se atiende a un mestizo en la ciudad” (entrevista, Marcelino Chumpi, 8 de mayo de 2014).

En Cotopaxi, un intelectual indígena, crítica la relación entre el discurso y la práctica en el tema de políticas públicas interculturales y da cuenta de la ausencia de las mismas en el gobierno provincial:

“Si queremos hacer un plan provincial necesariamente hay que ver a todos los actores culturales, cultura entendiendo a los que tienen identidad cultural propia. El discurso sí es intercultural, pero en la práctica no logramos aterrizar. Conceptualmente está entendido que todos los que convivimos en un territorio deben participar, tienen sus deberes y sus derechos. Pero en la práctica no se logró concretar en acciones de apoyo a estos sectores. Habría que profundizar sobre estos temas que han sido álgidos y que siguen siendo vigentes desde los procesos participativos” (entrevista, Olmedo Iza, 5 de agosto de 2013).

El prefecto Naranjo narra la experiencia de la constitución de un fideicomiso para el manejo del agua y la lucha contra la pobreza en la provincia:

“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 generadores de ese movimiento. Nosotros le dimos el curso respectivo, lo analizamos en muchísimas discusiones. A la final hemos generado un fideicomiso que se lo maneja no como movimientos indígenas. 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” (entrevista, Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

Esta experiencia, inédita en el país, ha tenido el mérito de retomar una iniciativa indígena y convertirla en una acción donde participan todos los actores sociales (indígenas y mestizos). Alrededor del recurso del agua, se han generado acciones para el cuidado de las fuentes de agua en los páramos, la dotación de agua potable y riego y el mejoramiento del saneamiento y contaminación ambiental. Los réditos del fideicomiso no solamente sirven

para el buen manejo y preservación del recurso agua, sino también como apoyo a los sectores más pobres de la provincia. Aparece como una de las pocas políticas públicas interculturales exitosas y sostenibles en el ámbito nacional.

En Chimborazo, las dificultades presentadas respecto a la implementación de políticas públicas interculturales son semejantes a las encontradas en Cotopaxi:

“En el tema de la interculturalidad todavía estamos en el ámbito de que se incluyan profesionales indígenas al Consejo. Se ha capacitado al personal mestizo en el conocimiento del kichwa, aunque sea para que saluden con 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” (entrevista, Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

A partir de este testimonio de uno de los asesores mestizos del prefecto, parecería que son los intelectuales mestizos los que han planteado el tema de la interculturalidad, lo cual desconoce el planteamiento temprano de la CONAIE en su congreso de 1993. De alguna manera, desdican las experiencias narradas en las otras provincias, donde tanto mestizos como indígenas han confluído en propuestas comunes.

El carácter intercultural del Estado ecuatoriano visto desde la perspectiva de los gobiernos locales amerita algunas reflexiones. De la práctica encontrada en las cuatro provincias, sobresale una que continúa todavía 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, tanto de parte de los actores mestizos como de los indígenas. Más notorio es sin embargo en el caso de los mestizos que históricamente han concentrado el poder económico y político y de menor intensidad entre los indígenas que desde los años noventa han podido acceder parcialmente a estos poderes.

En realidad, se trata de una categoría compleja que requiere de varias acciones para su superación. De lo observado tres tipos acciones han sido prioritarias para los gobiernos locales, las de carácter jurídico, político y de movilización social. Están representadas las primeras por la aprobación de normativa jurídica; las segundas por los acuerdos de los prefectos con movimientos y partidos políticos de oposición para llevar adelante su

mandato; y las últimas por la continua movilización indígena para impedir prácticas de corrupción en la asignación de los fondos públicos.

Otra reflexión que surge es la relacionada con las diversas formas de concebir la interculturalidad. Versiones que priorizan el ámbito estrictamente cultural, otras que la asocian con procesos económicos y políticos; hasta versiones que 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, casi bordeando en la mera retórica.

### **La relación de los gobiernos locales con las organizaciones sociales**

En este acápite retomo el tema planteado en el capítulo III denominado la relación movimiento social (CONAIE) con el movimiento político (MUPP). Pretendo profundizar esta relación en el ámbito local de los cuatro gobiernos elegidos como estudios de casos.

En la provincia de Morona Santiago existen cuatro organizaciones de la nacionalidad shuar -FICSH, OSHE, NASHE y FIPSE<sup>95</sup> y una de la nacionalidad achuar-NAE<sup>96</sup>. Todas apoyaron la elección de Chumpi como prefecto y, además, forman parte de la CONFENIAE y CONAIE y del MUPP. Cabe mencionar que la FICSH es una organización referencial en el contexto nacional indígena, pues fue la primera que se constituyó legalmente en el año 1964 y en 1978 y 1980 fue sede de dos reuniones nacionales de dirigentes indígenas que permitieron la posterior creación de la CONAIE en 1986.

Esta referencia se sustenta, según palabras de un presidente reciente de la FICSH, en que:

“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 hectáreas” (entrevista, Francisco Shaki, 13 de febrero de 2014).

---

<sup>95</sup>Federación Interprovincial de Centros Shuar-FICSH; Organización Shuar del Ecuador -OSHE, Nación Shuar del Ecuador -NASHE; Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador -FIPSE.

<sup>96</sup>Nacionalidad Achuar del Ecuador-NAE.

¿Qué paso con estas organizaciones durante la gestión de gobierno de Marcelino Chumpi? La FICSH y la OSHE retiraron el apoyo porque sus dirigentes no se alinearon con la gestión del prefecto y pasaron a la oposición. Ello significo oposición al gobierno local y apoyo al gobierno del presidente Correa, quien a su vez mantenía una fuerte contradicción con la CONAIE y el MUPP desde el año 2009. Esto permitió que firmasen convenios con el gobierno central para obtener la entrega de paneles solares, computadoras de última generación, motores para embarcaciones y proyectos productivos de pollos y de peces. La FICSH tuvo que enfrentar un problema grave, el pago de una deuda de 400.000 dólares, resultado de gestiones anteriores. La situación fue mucho más crítica el momento de elegir candidatos para prefecto en las elecciones de febrero de 2014, cuando la FICSH seleccionó como viceprefecto a un miembro de su organización para la lista del movimiento Alianza País del presidente Correa. Las otras organizaciones NASHE, FIPSE y NAE mantuvieron una actitud de indiferencia ante esta situación.

Preguntado sobre la función que deben desempeñar las autoridades indígenas elegidas para las diversas instancias de los gobiernos locales, un presidente reciente de la FICSH menciona que:

“Los gobiernos parroquial, cantonal y provincial deben trabajar en coordinación con la FICSH atendiendo las necesidades de los socios. Entonces el orgullo nuestro era tener a todas esas personas en diferentes instancias públicas. Muy pocos han respondido y muchos no han respondido porque cuando llegan al poder han pensado de 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” (entrevista Francisco Shaki, 13 de febrero 2014).

De esta manera, apareció una de las causas de la división dentro de los movimientos indígenas provinciales, ya que la oposición indígena a las autoridades locales buscó otras fuentes de recursos económicos y políticos en el gobierno central (políticamente contrario al prefecto), lo cual produjo fisuras y pugnas de poder al interior de las organizaciones indígenas que son generalmente de carácter temporal y centradas en la figura de los líderes provinciales.

Especial importancia tuvo en la provincia la elección del prefecto en febrero de 2014. La elección primaria de MUPP se realizó el 4 de noviembre de 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 6.230 votos mientras el segundo obtuvo 2.398 votos. Este suceso puso en evidencia la división de las organizaciones provinciales ya mencionadas, pero los resultados fueron inobjetable a favor de Chumpi. Uno de los argumentos de sus opositores era la necesidad de la alternabilidad, manteniendo la concepción cultural shuar del poder que impide su acumulación en una misma persona, tal como se mencionó anteriormente.

La situación anterior recuerda a Pierre Clastres (2010), que plantea que entre las sociedades indígenas amazónicas existe una serie de fuerzas centrípetas que impiden la concentración del poder. En efecto y como bien se sabe, las formas tradicionales del ejercicio político en las tierras bajas están basadas en saberes generadores (incluyendo el carisma o la fuerza de pensamiento), y no descansan sobre construcciones jerárquicas, electivas o tecno burocráticas propias de un sistema estatal. Entonces cabe preguntarse si las organizaciones indígenas actuales, en su afán de autonomización política, tienen por vocación el ir contra el Estado, como diría Clastres o, si por el contrario, inspiradas en el modelo estatal, tratan más bien de emular la vía tecno burocrática de hacer política.

La pugna que provoca esta situación es corroborada por otro dirigente shuar cuando afirma:

“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) provenientes de la cosmovisión shuar. Por eso se está fragmentando a Pachakutikpor pedazos y no escuchan a los abuelos”(entrevista, Santiago Utitiaj, 13 de mayo 2013).

Lo interesante del caso de Morona Santiago es que desde 1997, cuando Marcelino Chumpi fue elegido asambleísta, el avance político de los candidatos shuar ha sido notorio, al punto de que actualmente los no indígenas comparten las nominaciones y los cargos con los indígenas, notándose inclusive un predominio de los últimos.

En este sentido es significativa la reflexión que hace un intelectual shuar sobre el tema:

“Antes los indígenas disputaban con los mestizos todos los poderes, históricamente. Sin embargo los votos eran de nosotros; nosotros votábamos por un candidato mestizo cuando un indígena estaba de alerno o de tercer candidato. Los compañeros mestizos cuando llegaban al poder nunca compartían, jamás iban a hacerlo. Ahora, cuando Pachakutik emerge en Morona Santiago desde 1997 con autoridades en la prefectura y tiene 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” (entrevista, Santiago Utitiaj, 13 de mayo 2013).

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 y lucha por conciliar la cosmovisión shuar y achuar que se encuentra fuera del Estado con la propuesta tecno burocrática que surge desde dentro del Estado.

En la provincia de Cotopaxi, el referente organizativo del movimiento indígena es el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi -MICC<sup>97</sup>. Es una organización indígena que pertenece a la organización regional de la Sierra el ECUARUNARI y a escala nacional es filial de CONAIE. El MICC Fue creado en 1980 y está conformado por veintiocho organizaciones locales. Es una de las organizaciones más representativas y decisivas en el quehacer político de 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. La escuela de líderes para capacitar y asegurar nuevos cuadros con equidad de género para ejercer la dirigencia y cargos públicos; la gestión de becas para jóvenes para estudiar en Cuba; y proyectos para mejorar la calidad de la educación en las comunidades de base.

Al tratarse de una provincia en la que el ex prefecto Umajingapermaneció en el poder durante doce años, es necesario exponer las razones de este hecho. La más importante, sin duda, es que Cotopaxi es de las pocas provincias en el país donde el movimiento social ha sido el sustento del movimiento político. Así lo muestra el siguiente testimonio:

“Pachakutikha dado lecciones a los otros partidos políticos. El caso de Cotopaxi muestra cómo una organización social puede ser soporte de un gobierno sea éste nacional, provincial o parroquial. Si no tiene una estructura social que le haga de soporte, no solamente para que le mantenga en el cargo sino para trazar líneas de acción, es bien difícil que efectivamente se pueda plantear programas de desarrollo eficientes. Entonces en eso Cotopaxi sí ha tenido un control mayor que las otras provincias” (entrevista, Olmedo Iza, 5 de agosto de 2013).

Esta acción de apoyo del MICC hacia las autoridades indígenas elegidas durante veinte años, se tradujo en la implementación de una serie de elementos de gobernabilidad en estas

---

<sup>97</sup>Otra organización indígena que existe en la provincia es la Asociación de Iglesias Indígenas Evangélicas de Cotopaxi –AIIEC-, filial de la FEINE.

instancias de poder, en concreto, los presupuestos y planes participativos, la rendición de cuentas y las elecciones primarias:

“La Prefectura al inicio estuvo marcada con una alianza con las estrategias que tenía el movimiento indígena. Por ejemplo, en Cotopaxi se generó la propuesta del presupuesto participativo. También se generó los planes participativos, en los cuales participaron activamente las organizaciones campesinas, las organizaciones indígenas, y el plan provincial sí tenía mucho de los contenidos con las aspiraciones legítimas que tenían los indígenas en Cotopaxi” (entrevista, Olmedo Iza, 5 de agosto de 2013).

“Por supuesto hay experiencias exitosas en la práctica, en los mismos hechos de la participación: el presupuesto participativo, la rendición de cuentas, es sello de Pachakutik, de sectores sociales con que nació el movimiento. Eso yo valoro y ahora está constitucionalizado, las primarias para las elecciones, entonces esa parte hay que valorar” (entrevista, Jorge Guamán, 30 de marzo de 2014).

Sin embargo, la discusión sobre la falta de alternabilidad en el poder del ex prefecto Umajingaes cuestionada cuando los intereses individuales de las autoridades reelegidas prevalecen sobre los intereses de la propuesta ideológica y política del MUPP y del MICC. Es un espacio donde la presión social del movimiento social se desvanece, al punto de que fue una de las causas que provocó la destitución del ex prefecto cuando todavía le faltaba un poco menos de la mitad del tercer período.

El actual prefecto, Jorge Guamán del MUPP, plantea 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 --entiende-- los individuos elegidos son relativos.

En la asamblea de 1998, el MUPP apoyó la creación de las Juntas Parroquiales Rurales – JPR-, como instancias últimas de poder local elegidas de forma universal. Esta nueva instancia de poder reemplazó a la figura del teniente político que era el representante del ejecutivo en las parroquias rurales y que fungía también como juez de primera instancia desde inicios de la república. La memoria de las nacionalidades y pueblos indígenas identificaba a esta autoridad como una persona no indígena, aliado a la acción e intereses del cura párroco y de los terratenientes locales y, por lo tanto, parte de la estructura de poder de la época de la hacienda.

En el año 2000, se eligió por primera vez a los funcionarios de las JPR, compuesta por un presidente y cuatro vocales. En el país se eligen ochocientos quince JPR cada cuatro años 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, y en la última elección del año 2016 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, entró en pugna o en colaboración con la estructura de las organizaciones sociales indígenas de segundo grado, afiliadas a las organizaciones provinciales y nacionales. Primero, porque son elegidos 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 presupuestos provenientes 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.

Además, según la opinión de un dirigente histórico de la CONAIE, la creación de las JPR, pensadas para iniciar la toma del poder desde abajo, en la práctica más bien debilitaron al movimiento social:

“Las JPR planteó el Pachakutik, en la Asamblea de 1998. Ahora, para estar rascando la cabeza, la junta parroquial es una cosa y la organización indígena es otra, no tienen nada que ver. Pero 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 en definitiva lastimosamente es otra cosa el momento 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” (entrevista, Luis Macas, 23 de mayo de 2016).

Ante esta nueva realidad, el prefecto actual de Cotopaxi expresa la necesidad de coordinar acciones entre las JPR y las organizaciones sociales:

“En esta etapa que empezamos desde el 15 de mayo de 2014, vamos a exigir cada una de las JPR nuestras que de manera coordinada hagan presupuesto, rendición de cuentas respetando a la organización de segundo grado, para dar peso al otro lado, para que hagan seguimiento. Para que haya el control social, debe haber una organización social. En el caso de la Prefectura vamos a coordinar JPR y

organización de segundo grado para hacer el presupuesto, y ambas debe llegar la petición de obras al Consejo Provincial. Si no, no hay obra” (entrevista, Jorge Guamán, 30 de marzo de 2014).

El prefecto Guamán considera que “el alma, la vida, el corazón del movimiento indígena son las organizaciones”, por lo cual estas deben mantener su vigencia y poder.

Como se puede observar, en la provincia de Cotopaxi, el MICC, y con él la CONAIE, mantienen control e influencia en las autoridades indígenas elegidas por votación popular. Como ya se mencionó, en el tercer período del ex prefecto Umajinga, hubo un intento de división, ya que la subprefecta Blanca Guamangate, era afiliada al MUPP. Pero al reemplazar al prefecto defenestrado, lo hizo con apoyo del Movimiento Alianza País del presidente Correa, para luego afiliarse al mismo. Sin embargo, en las elecciones de prefecto de 2016, se presentó como candidata a la prefectura y fue vencida por Jorge Guamán del MUPP. Esto permitió enfrentar de manera favorable una posible división del MICC apoyada por el gobierno central.

La provincia de Tungurahua muestra un panorama diferente. La presencia indígena es minoritaria, al igual que el peso electoral del MUPP. Sin embargo, es la única provincia de las cuatro investigadas en la cual las tres organizaciones indígenas provinciales<sup>98</sup> han logrado coordinar y colaborar con la autoridad provincial durante los últimos dieciséis 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 y la plurinacionalidad e interculturalidad.

Señalo este hecho porque marca un hito dentro de la relación entre el MUPP y las organizaciones sociales, por algunas razones a tenerse en cuenta. La primera, la expresa claramente un ex presidente del MIT, filial CONAIE, y es de carácter económico, ya que uno de los principales problemas que enfrentan las organizaciones indígenas se debe a la salida de gran parte de la cooperación internacional del país y al cierre de muchas ONGs nacionales en los últimos diez años:

---

<sup>98</sup>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.

“El MIT se mantiene porque participa del Fondo de Riego Provincial (Consejo Provincial, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca provincial, Secretaria Nacional del Agua; Empresa de Agua Potable del cantón Ambato, Juntas de Agua campesinas e indígenas). El Fondo maneja cerca de 500.000 dólares al año que sirve para mantener los sistemas y capacitar a los miembros de las juntas de agua. Esos fondos provienen del gobierno central, del gobierno provincial y municipal y de las contribuciones de los usuarios de las Juntas de Agua” (entrevista, Manuel Ainaguano, 8 de abril de 2013).

Otra razón importante es que el motivo de la unidad entre las organizaciones indígenas es un factor principalmente productivo, ya que se trata del uso y mantenimiento de un recurso natural no renovable, el agua para consumo y uso agrícola. No hay que olvidar que las fuentes de aprovisionamiento de este recurso se encuentran sobre los 3.800 metros de altura, en el piso ecológico páramo, y es allí donde se encuentran asentadas la mayoría de las comunidades indígenas de la provincia. De modo que ellas juegan un papel estratégico y clave en el funcionamiento de todo el sistema.

Finalmente, 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 el tema de los ejes de trabajo provinciales mencionados, agua, trabajo y bienestar de la gente, sean adoptados y ejecutados sin los prejuicios racistas y étnicos que caracterizan la realidad ecuatoriana en general. Lo expresa de mejor manera el prefecto Naranjo:

“Yo sí insisto mucho con el tema de esta concepción de separación entre lo que es indígena y lo que es mestizo, que es algo que el propio gobierno nacional por quedar bien con un grupo radicaliza esa división. Aquí en Tungurahua yo trato de que no se diferencie en absoluto sobre el tema. De hecho una de las cosas que me enorgullece es haber podido reconocer a líderes indígenas con la distinción provincia de Tungurahua; coincidía que era indígena y tenía los méritos adecuados. En la concepción tradicional racista, que además el racismo es de lado y lado, se le veía como una cosa que no debía darse nunca. Felizmente hemos podido superar, eso se nota por la actitud que tiene ahora el propio indígena. Sí hay líderes indígenas que mantienen todavía esa tesis de radicalización, pero en lo normal la idea es que todos nos llevemos igualito” (entrevista, Fernando Naranjo, 25 de septiembre de 2014).

Una lección final que se desprende del caso Tungurahua es que la agenda de desarrollo, que ya lleva dieciséis años en ejecución, ha mantenido los ejes de acción mencionados con la

particularidad de haber adoptado otros ejes paralelos de forma transversal, como son los de género, interculturalidad, generación y ambiente.

La provincia de Chimborazo en este tema muestra otro derrotero. Representa el caso más ilustrativo en la relación entre gobiernos locales y organizaciones sociales de las cuatro provincias analizadas. Se trata de una división establecida al interior del MUPP Chimborazo y del COMICH, filial de la CONAIE/ECUARUNARI. Actualmente, por un lado, está la facción leal a la CONAIE y MUPP nacional y, por otro lado, la facción identificada con el Movimiento Alianza País, el gobierno de Correa y el prefecto Curicama. Analicemos los factores explicativos de esta división.

Es necesario aclarar que no se trata de una disidencia surgida en los últimos diez años. Los antecedentes hay que buscarlos en la historia pasada y en las distintas participaciones del MUPP y la CONAIE en el poder político nacional y provincial. En realidad la historia comienza alrededor de dos personajes claves en Chimborazo, Miguel Llucio, primer coordinador del MUPP de 1996 al 1998, y Mariano Curicama, actual prefecto. El primero sobre todo va a cumplir un papel protagónico en el golpe del año 2000 que provocó la CONAIE y un grupo de coroneles, comandados por Lucio Gutiérrez, para derrocar al gobierno de Mahuad. Posteriormente participó en la alianza con el partido Sociedad Patriótica para llevar a Lucio Gutiérrez a la presidencia en el año 2003. En el año 2009, cuando Mariano Curicama fue reelegido como prefecto de Chimborazo, también intervino en la alianza con el movimiento Alianza País para lograr la nominación, alianza que se mantiene hasta la fecha y que ha permitido la elección además de assembleístas, alcaldes, concejales y juntas parroquiales rurales al interior de la provincia.

Al interior del COMICH, la división surgió entre dos líderes representativos, Delfín Tenesaca, ex presidente del COMICH y del ECUARUNARI, y Delia Caguana, primera dirigente mujer elegida presidenta del COMICH el 21 de septiembre de 2012, para el período 2012-2015. Esta mujer, nacida en una comunidad de base del movimiento, fue capaz de romper el monopolio del poder que los hombres indígenas habían mantenido a través del tiempo. En realidad su nombramiento puso en evidencia dos de las debilidades del movimiento social indígena, las diferencias de género y las diferencias en la formación educativa. Ella lo testimonia de la siguiente manera:

“La discriminación todavía no se termina para las mujeres. Todavía recibimos los machismos de parte de los hombres que realmente no dicen que las mujeres también tenemos derecho, para ejercer este derecho de pertenecer a una organización. Realmente para yo estar de presidenta hoy, me costó lágrimas, llanto, insultos, hasta hoy mismo, de parte de compañeros dirigentes indígenas. A veces también acusamos que los mestizos no nos dan espacio, pero realmente eso también existe en nuestra provincia, en los propios indígenas que ahora ya dicen que saben leer y escribir, tienen títulos grandes, quieren discriminar también a una mujer, que realmente está encaminando” (entrevista, Delia Caguana, 16 de noviembre de 2012).

Desde el inicio de su mandato, Delia inició acercamientos con el gobierno del presidente Correa y con el gobierno del prefecto Curicama, lo que culminó en una gran concentración indígena en la ciudad de Riobamba, luego de un año de su gestión, el 5 de septiembre de 2013. En esa ocasión, el jefe de Estado entregó veintiséis estaciones de transporte comunitario, apoyo financiero y técnico para salud, saberes ancestrales y justicia indígena<sup>99</sup>. El apoyo financiero más significativo fue la entrega y la inauguración de una sede para el COMICH, realizado el 23 de julio de 2014, por parte del vicepresidente, Jorge Glas, con una inversión de US\$ 65.934.40 dólares.

El punto más álgido de la confrontación entre las partes 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”<sup>100</sup>. El proceso de división, como se aprecia, llegó hasta el punto de judicializarse, acusación que luego fue archivada porque en el nuevo Código Orgánico Integral Penal aprobado en diciembre del 2013 la figura de la injuria desapareció como delito.

Al aproximarnos a las causas de la división del movimiento social y político en Chimborazo, aparecen cuatro principalmente. Primera, la preeminencia de los intereses individuales de los dirigentes y líderes sobre los intereses colectivos, las diversas pugnas: Curicama-Tenesaca; Tenesaca-Caguana; Lluco y Curicama-Tenesaca confirman lo dicho.

Otra causa es la llamada “politización” de los miembros:

---

<sup>99</sup> Disponible en: <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/informacion-general/1/mama-delia-lidera-a-10-mil-indigenas-con-valentia>, consultado el 12 de septiembre de 2016.

<sup>100</sup> Disponible en: [http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=201581](http://www.ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=201581) consultado el 12 de septiembre de 2016.

“El movimiento indígena en Chimborazo cayó por efecto de la politización de sus miembros, dirigentes que se politizaron no en el sentido de formación, sino que ante cualquier oferta la aprovecharon, eso no es posible” (entrevista, Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

También es razón importante la formación profesional de los dirigentes:

“Otra cosa tiene que ver con la formación profesional del sector indígena que asumieron profesiones de las que supuestamente se creían que podían volcarse en beneficio de la organización, como abogados por ejemplo. Ahora resulta que los abogados indígenas son mejores explotadores que los abogados mestizos...individualmente cada persona, cada familia se formó sin conciencia social de regresar a servir, pero sí de regresar a explotar” (entrevista, Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

La separación de los dirigentes de las organizaciones de base también tiene un peso importante:

“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 vayan por otro lado” (entrevista, Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

Finalmente, parece que las reivindicaciones logradas durante treinta años de lucha se agotaron y se requiere de nuevos motivos de movilización y de nuevas propuestas:

“Hemos insinuado que debemos cambiar nuestra propuesta; ya no podemos seguir con las propuestas de 1990 y 1992. En bien o en mal, el país ha avanzado el país, el diálogo debe ser con propuestas y soluciones” (entrevista, Mariano Curicama, 13 de marzo de 2015).

“Lograron reivindicaciones, se acabaron las reivindicaciones y ya no tienen qué más reclamar. Porque les unió la tierra, les unió el agua, la salud, la educación, y ahora ¿qué les une para volver a ser fuertes?” (entrevista, Carlos Moreno, 23 de enero de 2014).

Una vez revisados los cuatro estudios de caso, me permito plantear algunas conclusiones de este capítulo. Una pregunta que está presente durante el recorrido es saber ¿de qué manera la creación del movimiento político (MUPP) afectó al movimiento social (CONAIE), luego de veinte años de permanencia? Un dirigente histórico de la CONAIE (entrevista, Luis Macas, 23 de mayo de 2016) recuerda que su creación tuvo dos motivaciones principales:

la primera, abrir un espacio de participación electoral y, la segunda, servir para el fortalecimiento de lucha y liberación del movimiento indígena. La primera parece haberse logrado. A pesar de que el MUPP ha mantenido una presencia nacional promedio no mayor al 5% del electorado, a nivel de la región Sierra y Amazonia ha logrado mantenerse como la primera fuerza política en varias provincias<sup>101</sup>. La respuesta de la segunda motivación es más polémica. Una primera evidencia es que la CONAIE, a pesar de todas las crisis y auges, se ha mantenido a través del tiempo, pues no existen dos CONAIE. Esta ha sido una discusión central y la que más tensiones ha provocado. Como se podrá apreciar más adelante, el fortalecimiento del movimiento social ha tenido más aplicación local y regional, mientras que en lo nacional su presencia ha sido intermitente.

El mismo dirigente, al ser preguntado sobre el principal logro de la creación del MUPP, responde con firmeza:

“Entonces, yo digo, de acuerdo al sentido común, creo que el movimiento político ha servido para posicionar cierta élite del movimiento indígena. En otras palabras, yo creo que el movimiento indígena se ha elitizado” (entrevista, Luis Macas, 23 de mayo de 2016).

En otras palabras, el ejercicio de la política, por parte de los dirigentes y autoridades indígenas, ha iniciado un proceso de jerarquización a su interior. Se habla inclusive de la presencia de una burguesía indígena, que ha logrado posicionarse a base de una cierta acumulación económica generada por los ingresos recibidos como parte del desempeño de los cargos públicos, a su capital social (en especial el acceso a la educación formal) y a su capital simbólico relacionado con los liderazgos basados en las relaciones de parentesco y en la adscripción a los grupos de poder comunitarios.

Otra conclusión relevante que se desprende de la anterior es que el MUPP no ha podido juntar con éxito su presencia local con la nacional. De lo observado, esto se explica por la existencia de dos tendencias a su interior desde su nacimiento. Ambas tendencias tienen un énfasis regional y político. La una surgió en la Amazonia, con un corte étnico y cultural, porque propuso la creación del MUPP con la denominación de Pachakutik. La otra,

---

<sup>101</sup> Durante los veinte años de vida 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, a diferencia de Pichincha en la región de la Sierra.

originada en la Sierra, emerge con un corte clasista y sindical, porque propuso la creación del MUPP con la denominación de 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 también se ha transparentado en la elección del coordinador nacional: de los cinco nombrados hasta la fecha, tres son de la Sierra y dos de la Amazonia. En realidad, esta doble tendencia aparece como si el MUPP estuviera en pugna y cerca de la división interna, pero la causa principal han sido las alianzas que ha establecido con otros movimientos y partidos políticos, muchos de ellos en el poder de turno.

Un hecho paradójico, que muestra el análisis de los estudios de caso, es que en dos de ellos, Chimborazo y Morona Santiago, las organizaciones indígenas provinciales han sido las principales opositoras políticas del MUPP y de las autoridades elegidas en los poderes locales y en el poder provincial. En el caso de Chimborazo, se llegó inclusive a una división interna, debido a que la organización COMICH se alió con el movimiento del gobierno de turno y provocó escisiones dentro del MUPP nacional. En Morona Santiago, en cambio, la oposición fue transitoria, ya que cuando la principal organización provincial FICSH cambió de directiva, la relación con el MUPP provincial y el prefecto fue de colaboración y apoyo. Aparece así un elemento de pugna interna alrededor del poder político que conlleva ser prefecto, alcalde, concejal o miembro de una junta parroquial rural. Todas las autoridades elegidas han surgido de las organizaciones de base, han sido dirigentes de las organizaciones indígenas y luego se han convertido en “políticos”. Este hecho, evidenció que la dirigencia social era paso obligado para llegar a ser autoridad “política”, desatando de esa manera pugnas locales y provinciales por acceder al poder<sup>102</sup>.

Un tema crítico en todo movimiento político que elige a sus representantes a cargos de elección popular es la práctica de la corrupción. De la experiencia revisada del MUPP, se trata de un procedimiento más bien excepcional. En veinte años de existencia, el MUPP no se ha visto envuelto en grandes escándalos de corrupción. Lo único destacable es la causa levantada por la Contraloría General del Estado en contra del ex prefecto de Cotopaxi, César Umajinga (mencionado antes este capítulo), por la cual se le inculpó de extender nombramientos, sin cumplir con los procesos de concursos de merecimientos y oposición.

---

<sup>102</sup>En el caso del municipio del cantón Taisha, en la provincia de Morona Santiago, compuesto por miembros de la nacionalidad achuar y shuar, se llegó al acuerdo de alternar la alcaldía entre representantes de cada nacionalidad para no desgastarse en pugnas internas. Se trata de un caso aislado, lo habitual es lo contrario.

También de haber suscrito contratos de trabajo con parientes de los consejeros provinciales y de la propia autoridad nominadora. Este hecho desembocó en su destitución como prefecto en el 2012. Sin embargo, el mismo Umajingase presentó como candidato a asambleísta provincial en las elecciones de 2014 y ganó la nominación, representación que ostenta hasta la fecha.

El tema de la formación de cuadros técnicos y profesionales para fortalecer la gestión de las autoridades elegidas muestra un gran vacío. El actual prefecto de Cotopaxi opina al respecto:

“Los jóvenes es un problema para mí; vienen de un proceso de los hijos de los dirigentes luchadores. La mayoría en Cotopaxi han estudiado con becas, 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 pasaron en Cuba ¿qué aporte han dado? No tienen nada. En Cotopaxi creo que hemos tenido de 25 a 30 profesionales, médicos, economistas, ingenieros agrónomos, en donde 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 ha entrado para asumir responsabilidades, para disputar el espacio” (entrevista, Jorge Guamán, 30 de marzo de 2014).

En este campo, el MUPP y la CONAIE han trabajado de forma poco sistemática<sup>103</sup>. La excepción es la escuela de formación de lideresas Dolores Cacuangodel ECUARUNARI, creada en 1998 y que actualmente ya no funciona. Este hecho representa una gran 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 ubicarse como profesionales sin tener en cuenta el compromiso con las organizaciones, que en gran parte auspiciaron su preparación.

Quisiera también discutir un concepto que ha utilizado el gobierno de la revolución ciudadana para enfrentar el tema de la participación social organizada durante su período, me refiero al concepto de corporativismo. Tal como lo señala Ospina (2010), citando a Bustamante y otros, (2006), el corporativismo en el Estado neoliberal ha estado asociado a otros fenómenos similares como el clientelismo, patrimonialismo y prebendalismo<sup>104</sup>. En el

---

<sup>103</sup> No se cuenta con un registro de profesionales indígenas formados en los últimos veinte años que permitan tener una referencia cuantitativa al respecto. Conozco de intentos de agruparse, pero ninguno ha tenido éxito.

<sup>104</sup> “Esta combinación entre la herencia familística y patrimonialista de la hacienda, el populismo clientelar de

marco del regreso del Estado, tal como lo plantea Alianza País, se debía eliminar toda participación sectorial (empresarios, industriales, comerciantes, etc.) o gremial (sectores subalternos, obreros, campesinos, indígenas, etc.), ya que defienden sus intereses particulares y no los intereses 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. Esta decisión le permitió al gobierno desarmar a la par a los gremios empresariales, así como a los sindicatos de trabajadores del sector público y privado, todo esto, paradójicamente, “en beneficio de su autonomía, fortaleza y vitalidad” (Ospina 2010: 5).

El conflicto más prolongado “anti-corporativo” que mantuvo el gobierno fue con la CONAIE, la organización indígena más grande del país. Los principales sucesos acaecidos en este conflicto están reseñados al final del capítulo II de esta tesis. Me detengo, entonces, a tratar de responder cuál fue el planteamiento de la revolución ciudadana respecto a la participación social, una vez llevado a cabo el proceso de “descorporativización” mencionado.

La creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (el quinto poder del Estado) fue aprobado por la constitución del 2008. Este Consejo es elegido por comisiones ciudadanas compuestas por delegados de cada función del Estado y representantes de organizaciones sociales elegidas por sorteo entre las que se hayan presentado para tal efecto. Este Consejo, que funciona desde el año 2009, eligió a sus miembros por concurso de oposición basado en méritos individuales de los candidatos que pasaron un examen previo. Como se puede apreciar, se desterró totalmente cualquier asomo de representantes corporativistas y se optó por elegir a “personas individuales, capaces, inteligentes, exitosas, sin lazos con ningún grupo ni interés gremial, que sean capaces de velar por el interés de todos” (Ospina 2010: 7), vía más conocida como la “meritocracia”.

---

base urbana y la matriz estatista, que buscaba dirigir desde el sector público y de manera corporativista a los movimientos sociales, ha tenido un profundo impacto y ha dejado su huella aún hoy en el desarrollo de la Sociedad Civil en el Ecuador. La herencia se expresa en las tendencias casi automáticas al corporativismo estatista, a la búsqueda de soluciones particularistas y de tipo prebendal, al poder de grandes caudillos personalistas y a la persistencia de lógicas nepotistas en todos los ámbitos del sector público y privado”. (Bustamante y otros 2006: 25)

Menciono este hecho porque no se trata de una defensa o ataque al corporativismo como hecho político. El Ecuador en su conjunto ha vivido un corporativismo muy frágil, del cual han participado los sectores subalternos, incluidos los indígenas. Para el gobierno de la revolución ciudadana, era necesario pasar al control del Estado de cualquier forma de organización social porque sería la única manera de neutralizar la defensa de los intereses particulares y garantizar el interés general de la sociedad. Concluyo, como afirma Ospina, “en el fondo, por supuesto, el verdadero problema del “corporativismo” para la revolución ciudadana no es doctrinario sino político. La razón del conflicto no es una diferente teoría del Estado, sino, sencillamente, que el gobierno no está dispuesto a negociar el poder ni su proyecto con ningún grupo social organizado” (2010:12).

La CONAIE y el MUPP se han negado a plegarse a la propuesta de participación de la revolución ciudadana y han levantado como argumento de su acción el derecho a la resistencia aprobado también por la constitución de 2008 (artículos 98 y 111). El precio pagado ha sido la criminalización de la protesta social que les ha representado represión, persecución, judicialización y cárcel<sup>105</sup>.

Para finalizar, es importante discutir otro concepto utilizado por el gobierno de la revolución ciudadana en su pugna con los movimientos sociales, en especial, con la CONAIE. Se trata del concepto de lo “nacional popular”, surgido en la transición, como bien señala Briones (2015), de una hegemonía neoliberal y de vigencia del multiculturalismo neoliberal de los años noventa hacia una hegemonía de lo nacional popular y de reconocimiento de lo plurinacional e intercultural de las dos últimas décadas.

Retomo la definición de Svampa, de lo nacional popular considerada como:

“Una matriz política-ideológica que se inserta en la ‘memoria mediana’ (las experiencias populistas de los años treinta, cuarenta y cincuenta) y tiende a sostenerse en el triple eje de la afirmación de la nación, el Estado redistributivo y conciliador, y el liderazgo carismático junto con las masas organizadas –el pueblo–” (2011:18).

Esta matriz va ser asumida por los gobiernos progresistas de Chávez en Venezuela (1999-2013), Evo Morales (2006 a la fecha) en Bolivia, Néstor y Cristina Kirchner en Argentina

---

<sup>105</sup> Como evidencia de lo afirmado se puede consultar lo mencionado al final del capítulo 2 de esta tesis, donde se habla en detalle sobre la criminalización de la protesta social.

(2003-2015) y Correa en Ecuador (2007-2017), en el marco del llamado giro a la izquierda del que formaron parte en América Latina los países citados (Burbano de Lara 2017).

En el caso de Ecuador, esta ola “nacional popular” mostró algunas características. La principal fue “la tensión constitutiva entre la apelación a dos principios de legitimación contrapuestos: por un lado, lo que se llamó la construcción de una democracia del poder ciudadano; y, por otro, la afirmación de un ambicioso proyecto de refundación estatal y nacional sustentado en un poder popular” (Burbano de Lara 2017: 180).

Si bien el programa de Alianza País hizo un amplio reconocimiento de nuevos derechos<sup>106</sup>, estos fueron sujetos a una lógica de 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 con el gobierno de Correa.

La reapropiación hegemónica de un horizonte de soberanía “popular y nacional” sobre los territorios y los bienes sociales naturales produjo un estallido social de protesta y oposición, especialmente cuando el gobierno de Correa decidió reiniciar con las concesiones petroleras y mineras desde el año 2009. La gran paradoja de la última década fue que las políticas de reconocimiento logradas por los pueblos indígenas en la etapa del multiculturalismo neoliberal colisionaron con el modelo extractivista de la economía de un gobierno con un ideario “nacional popular”. Esa colisión llegó al punto de que los derechos colectivos de los pueblos indígenas reconocidos en las constituciones de 1998 y 2008 no solamente fueron incumplidos, sino que fueron vaciados de su contenido por las políticas neodesarrollistas del gobierno “progresista” de Correa, como se puede apreciar a lo largo del presente capítulo.

---

<sup>106</sup> La constitución ecuatoriana del 2008, dedica desde el artículo 10 hasta el artículo 82, al reconocimiento de derechos de los diferentes actores sociales que conforman el país.

## **Capítulo V**

### **Justicia indígena: discurso y práctica**

Este último capítulo de la tesis pretende indagar sobre otra de las formas de ejercer poder político, a través del ejercicio de la administración de justicia. La CONAIE y el MUPP han utilizado el ejercicio de administración de su justicia propia para lograr no solo su reconocimiento sino la vigencia del pluralismo jurídico en el país. La relevancia de este campo resulta de que lo jurídico, tal como lo mencione en el capítulo I, ha sido utilizado como un medio de regulación para disciplinar a la ciudadanía y también como un medio de emancipación y resistencia/persistencia para impugnar el orden establecido.

En este sentido, me propongo desarrollar en el presente capítulo, en primer lugar, el marco jurídico en el cual funciona la justicia ecuatoriana. Luego, y a manera de estudios de caso, examinaré dos procesos jurídicos ilustrativos acaecidos desde el año 2000 en adelante, el de los pueblos indígenas en aislamiento en la Amazonia y el de la comunidad de La Cocha, en la Sierra andina central, que me servirán para analizar la vigencia o no del pluralismo jurídico en el país. Paso a continuación a analizar dos temas más, la relación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena y, la participación de las mujeres indígenas en la justicia propia.

#### **El marco jurídico de la justicia ecuatoriana**

Al igual que el conjunto de sistemas de justicia latinoamericanos, la justicia ecuatoriana se caracteriza por ser una práctica poco institucionalizada, en especial en la aplicación de las leyes y respeto de los tratados y convenios internacionales. Ha estado inmersa en la lucha por el poder político, lo que provocó que haya sido “secuestrada” por determinados partidos y movimientos políticos que han usado el sistema de justicia para su beneficio y mantenimiento en el poder. Esto es lo que muchos autores llaman, la “politización” de la justicia (Sieder: 2006). Toda esta situación se vio agravada por la situación de inestabilidad

política, vivida especialmente entre 1995 y 2006, que hizo del país uno de los más inestables de la región (Pásara 2014). De allí que las críticas a la justicia, señalando sus debilidades y falencias, hayan sido frecuentes en diversos momentos de la vida política del país, en especial en los períodos de las asambleas constitucionales de 1997-1998 y 2007-2008, en las cuales los diversos actores sociales reclamaron y exigieron una reforma estructural del sistema de justicia.

En el caso ecuatoriano, la mencionada reforma en lo que tiene que ver con la justicia indígena se inició con la vigencia de la constitución de 1998. En ella, además de la aprobación de quince derechos colectivos para los pueblos indígenas y afroecuatorianos, también se aprobó el artículo No. 191, cuyo texto dice:

“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: 60).

Como se puede observar, se trata de una norma mandatoria (usa el término ejercerán), es decir, no es ni discrecional, ni optativa. Este artículo inauguró así en el país la práctica del pluralismo jurídico al reconocer al conjunto de sistema de justicias indígenas junto con el sistema ordinario de justicia.

Desde el año 1995, se inició en Ecuador el proyecto de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia, PROJUSTICIA, financiado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, con una duración de 15 años. En el año 2010, este proyecto se incorporó al ámbito del ministerio de Justicia y Derechos Humanos, creado en el año 2007. Uno de los componentes del proyecto PROJUSTICIA, luego de la aprobación de la Constitución de 1998, fue el fortalecimiento de los sistemas de justicia indígena. Todo este esfuerzo institucional por parte del Estado ecuatoriano no logró realizar una verdadera reforma del sistema de justicia, y tampoco la constitución de 2008 lo hizo, por lo que fue necesario convocar a una consulta popular en el año 2011 para reformar algunos artículos de la constitución de 2008, a fin de poder iniciar las reformas esperadas, como se precisará más adelante.

En el período inter constitucional de 1998 a 2008, la práctica de la justicia indígena fue identificada por la prensa nacional y las declaraciones de funcionarios oficiales con los diferentes sucesos de linchamiento y castigo físico que se produjeron en diferentes partes del país. Esta relación, que no tiene de nada casual, predominó en la opinión pública y, por supuesto, distorsionó su verdadero sentido y aplicación. A tal punto, que en el informe del relator de ejecuciones extra judiciales de Naciones Unidas, Philip Alston, quien visitó el Ecuador del 5 al 15 de julio de 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 el Ecuador ha ratificado el Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales, de la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, algunos funcionarios gubernamentales de alto nivel han atacado 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 anti indígena. 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” (Naciones Unidas 2010: 16-17).

En el ámbito de las aplicaciones del artículo No. 191, los tres poderes del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, mostraron resultados magros en este período inter constitucional. No se puede recuperar ninguna iniciativa del ejecutivo. Se presentó al poder legislativo el

proyecto de ley de compatibilización y de distribución de competencias en la administración de justicia ordinaria e indígena, el cual fue resultado de la colaboración entre el proyecto PROJUSTICIA, la Corte Suprema de Justicia y la Universidad Andina Simón Bolívar. Se lo hizo con fecha 27 de noviembre de 2002 y, luego de la revisión por parte de la comisión especializada permanente de lo civil y penal, ésta elaboró un informe que contenía treinta observaciones sobre el mencionado proyecto, recomendando la declaratoria de inconstitucional e ilegal. Cuando el pleno del congreso consideró esta medida, ello provocó su archivo definitivo.

En cuanto al poder judicial, a través de la generación de jurisprudencia, hay dos sucesos rescatables. El uno por el cual el Tribunal Constitucional, con fecha 16 de marzo de 2000, concedió el pedido de amparo solicitado por la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador, FIPSHE, respecto de la demanda hecha en contra de la empresa petrolera ARCO, solicitando el reconocimiento de la organización indígena como interlocutora oficial de la empresa, previa realización de cualquier actividad productiva en su territorio. Esta decisión se sustentó en la vigencia del convenio No. 169 de la OIT y constituyó una referencia jurídica para el futuro.

El otro suceso es un caso que se ha constituido en uno 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 I, en la provincia de Cotopaxi, hecho que será tratado en profundidad en la segunda parte de este capítulo.

De acuerdo a la doctora Nina Pacari<sup>107</sup>, ex magistrada de la Corte Constitucional en transición, el anterior Tribunal Constitucional (hoy Corte Constitucional) se pronunció en siete casos en el período 1998-2008, relacionados con los derechos de los pueblos indígenas y afroecuatoriano, en cuatro de ellos a favor y en los tres restantes en contra. La constante en estos casos es que los magistrados prefirieron hacer un análisis de legalidad antes que un análisis de interpretación constitucional, es decir no privilegiaron una interpretación intercultural del derecho que hubiera marcado un nuevo derrotero en este campo.

---

<sup>107</sup>Se trata de su intervención en el desarrollo del Congreso Internacional “Identidad, Desarrollo y Derechos Indígenas en el Área Andina”, realizado del 7 al 9 de julio de 2010 en Quito, organizado por FLACSO y la Universidad de Sevilla

La Constitución ecuatoriana de 1998 dispuso también que haya defensores de oficio para pueblos indígenas; igualmente su derecho a ser juzgados en la lengua materna y a contar 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 de justicia del sistema ordinario no reconocen la vigencia de los sistemas de derecho indígena, ni se interesan en conocerlos, y tampoco aplican las normas del convenio No. 169 de la OIT o los derechos colectivos de las nacionalidades indígenas en sus acciones.

La Constitución de 2008 añadió tres elementos nuevos respecto a la Constitución anterior en cuanto a la justicia indígena. La garantía de los derechos de las mujeres y niños y niñas en su práctica (artículo 57, numeral 10), la jurisdicción territorial (artículo 171), y su reconocimiento a la par del sistema de derecho ordinario (artículo 167).

En efecto, la Constitución de 2008 aprobó cinco derechos colectivos para los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatoriano y montubio, adicionales a los quince aprobados en 1998. Uno de ellos se refiere a la justicia indígena y es 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”(artículo 57, numeral 10).

El artículo No. 171 de la misma constitución ratificó lo aprobado en el artículo No.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 lo mencionado en el artículo 57, numeral 10. Esta conquista fue resultado de la presión que las organizaciones de mujeres indígenas y no indígenas desplegaron ante la mesa de trabajo No.8 de la Asamblea Nacional Constituyente, que trató el tema de justicia y lucha contra la corrupción. En el acápite de la relación entre mujeres y justicia indígena de este capítulo me detendré más en el tema.

El artículo No. 171 no supone un simple reconocimiento de un 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 trata de que este artículo abre la oportunidad para la coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la “ordinaria”, posibilitando así una interpretación intercultural de las leyes, una situación de interlegalidad que implique un pluralismo jurídico “igualitario”, siguiendo al mismo Hoekema.

Finalmente, al hablar de los derechos de protección, el artículo 76, literal i, constitucional, 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 la aprobación de la constitución, la aplicación del artículo No.171 muestra también tropiezos y pocos avances. Es necesario distinguir nuevamente lo sucedido en los tres poderes del Estado.

La función legislativa en el año 2010 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 utiliza el artículo 171 constitucional; sin embargo añade un párrafo adicional que dice: “No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres”.

El artículo 344, por su parte, hace alusión a cinco principios de la justicia intercultural que deben aplicar los funcionarios de la justicia ordinaria en sus procedimientos: diversidad, igualdad, non bis in idem, pro jurisdicción indígena e interpretación intercultural<sup>108</sup>. El

---

<sup>108</sup> a) Diversidad.- Han de tener en cuenta el derecho propio, costumbres y prácticas ancestrales de las personas y pueblos indígenas, con el fin de garantizar el óptimo reconocimiento y realización plena de la diversidad cultural; b) Igualdad.- La autoridad tomará las medidas necesarias para garantizar la comprensión de las normas, procedimientos, y consecuencias jurídicas de lo decidido en el proceso en el que intervengan personas y colectividades indígenas. Por lo tanto, dispondrán, entre otras medidas, la intervención procesal de traductores, peritos antropólogos y especialistas en derecho indígena; c ) Non bis in idem.- Lo actuado por las autoridades de la justicia indígena no podrá ser juzgado ni revisado por los jueces y juezas de la Función Judicial ni por autoridad administrativa alguna, en ningún estado de las causas puestas a su conocimiento, sin perjuicio del control constitucional; d) Pro jurisdicción indígena.- En caso de duda entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena, se preferirá esta última, de tal manera que se asegure su mayor autonomía

artículo 345 del Código habla de la declinación de competencia de las 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 al archivo de la causa.

El artículo 346 del Código se refiere a la promoción de la justicia intercultural en tres sentidos. El primero, remite a 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 mandatorio para el Consejo de la Judicatura, cuando dice que no tiene ningún tipo de incidencia sobre la naturaleza y funcionamiento de la justicia indígena, lo cual asegura que las relaciones de coordinación y cooperación están garantizadas por lo menos desde el punto de vista legal.

La otra ley fue la de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en su capítulo IX, artículos 65 y 66, trata sobre 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 las decisiones de las autoridades indígenas si violan los derechos constitucionalmente garantizados o discriminan a la mujer por el hecho de ser mujer. Estas personas podrán acudir a la Corte Constitucional e impugnar la decisión. En esta ley se define el ámbito, los principios y procedimientos cuando surjan 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 en el año 2012. Sin embargo, luego de las elecciones legislativas, la correlación de fuerzas políticas cambió a favor del

---

y la menor intervención posible; y, e) Interpretación intercultural.- En el caso de la comparecencia de personas o colectividades indígenas, al momento de su actuación y decisión judiciales, interpretarán interculturalmente los derechos controvertidos en el litigio. En consecuencia, se procurará tomar elementos culturales relacionados con las costumbres, prácticas ancestrales, normas, procedimientos del derecho propio de los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades indígenas, con el fin de aplicar los derechos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales (Código Orgánico de la Función Judicial, artículo 344).

movimiento Alianza País, y su aprobación quedó congelada. En el acápite tercero de este capítulo, retomaré con mayor profundidad este tema.

Desde la función judicial, la Corte Constitucional, creada en el año 2008, ha emitido ocho sentencias referenciales respecto a los pueblos indígenas, de las cuales tres de ellas merecen ser citadas y comentadas. La primera trata del caso No. 0027-009-AN por la cual la Universidad Amawtay Wasi impugnó al Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP) su decisión de impedirle abrir sedes fuera de la ciudad de Quito. La sentencia No. 008-09-SAN-CC (9 de diciembre de 2009) dio la razón a la mencionada Universidad mediante la aplicación de tres principios. Primero, la continuidad histórica, que define que los pueblos y nacionalidades indígenas, no obstante su colonización y sus secuelas estructurales, están presentes con sus identidades diferenciadas del resto de las sociedades nacionales, haciendo uso de sus costumbres, culturales, normas, instituciones jurídico-político-religiosas, nociones filosóficas e idiomas, asentados en territorios indígenas en los cuales ejercen el autogobierno comunitario.

El siguiente principio, la diversidad cultural, plantea que la función de la ley, en el caso de las normas, es la de preocuparse en considerar no solo la relación entre el Estado y la ciudadanía, sino “las identidades entre los pueblos”, es decir, tomar en cuenta la presencia de los distintos pueblos indígenas, con sus instituciones, sus costumbres y sus filosofías en relación con otros pueblos no indígenas que comparten un mismo territorio nacional.

El tercer principio, la interculturalidad, tiene que ver con el diálogo, fundamentalmente epistémico. No se trata de un diálogo en el cual los pueblos indígenas sean los convidados de piedra. El diálogo intercultural, como señala Oscar Guardiola-Rivera, no es otra cosa que: “al existir posiciones hegemónicas, hay luchas cognitivas que tienen que ver con el 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”(2008: 74).

La segunda sentencia, tiene que ver con la acción de inconstitucionalidad presentada por la CONAIE, con motivo de la aprobación de la Ley Minera por parte de la Asamblea Nacional en el año 2009 (caso No. 008-09-11-IN y 0011-09-IN). Los motivos de esta acción se debieron a la omisión de la consulta previa prelegislativa (artículo 57, numeral 17

constitucional) y a la violación de varios derechos colectivos de los pueblos indígenas (artículo 57 constitucional).

La sentencia No. 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 es un mero procedimiento, sino un derecho colectivo de los pueblos indígenas. Por tanto, normó su procedimiento y aprobó su exigibilidad como mecanismo previo para aprobar las leyes que se aprueben en adelante, siempre y cuando afecten los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Finalmente, no detalló aquí la sentencia del caso La Cocha, emitida en julio de 2014, porque será tratada en el acápite de estudios de caso del presente capítulo.

Una de las tareas pendientes de la Constitución de 2008 fue la aprobación de la reforma judicial, tarea que quedó incompleta en el texto constitucional. Por ese motivo, la función ejecutiva convocó una consulta popular en 2011, donde cuatro preguntas<sup>109</sup> de la misma, se refirieron a la reforma al sistema de justicia.

A los ocho años de vigencia de la Constitución de 2008, el balance de la aplicación del artículo No. 171 sobre la justicia indígena es poco halagador. Inclusive, muestra algunos retrocesos. Los poderes ejecutivo y judicial, aunque no han reformado o extinguido el mencionado artículo, han tenido varios intentos de regularlo y de subordinarlo al sistema de justicia ordinario. Se esperaba mucho del poder judicial pero, como se puede apreciar, la jurisprudencia generada sobre el tema es poco ilustrativa y orientadora. El poder legislativo hizo aportes significativos los cuatro primeros años, cuando contó con la presencia de un bloque opositor al movimiento Alianza País. Al lograr este movimiento la mayoría en las elecciones de 2013, no se ha dado ningún avance significativo; más bien se ha producido un

---

<sup>109</sup>Las preguntas fueron las siguientes: 1. ¿Está usted de acuerdo en enmendar el numeral 9 del artículo 77 de la Constitución de la República incorporando un inciso que impida la caducidad de la prisión preventiva cuando esta ha sido provocada por la persona procesada y que permita sancionar las trabas irrazonables en la administración de justicia por parte de juezas, jueces, fiscales, peritos o servidores de órganos auxiliares de la Función Judicial, como establece el anexo 1? 2. ¿Está usted de acuerdo con que las medidas sustitutivas a la privación de libertad se apliquen bajo las condiciones y requisitos establecidos en la Ley, de acuerdo al anexo 2? 4. ¿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, como lo establece el anexo 4? 5. ¿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 como establece el anexo 5?

continuo asedio y oposición a cualquier medida legislativa que beneficie a las nacionalidades y pueblos indígenas.

### **Los estudios de caso**

En estos estudios de caso propongo abordar lo jurídico como uno de los lenguajes indispensables de la política, entendido como una creación de poder y, en tal medida, una manifestación potencial de violencia. Igualmente ambos casos involucran al tema étnico, por lo que planteo que la cultura, la política y la economía son ámbitos inseparables, ya que los tres están anclados en el mercado y el derecho, en lo moral y en lo simbólico. No puede tampoco olvidarse que el contexto en el que se producen estas relaciones es el Estado-nación, el que a su vez es punto de referencia del orden global del cual forma parte, y que se encuentra en continua reconstrucción.

Los criterios utilizados para la elección de los estudios de caso tienen relación con tres factores. El primero, la notoriedad pública que mostraron al constituirse en sucesos de seguimiento de los medios de comunicación, el movimiento indígena y el medio académico. El segundo, el de ser procesos judiciales iniciados a partir de la consideración de un juez ordinario, para luego derivar al ámbito más alto de la justicia ecuatoriana, la Corte Constitucional. En uno de ellos, se trató de una sentencia final y, en el otro, de una consulta constitucional.

El último criterio refiere al hecho de haberse convertido en motivo de un conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, lo que mostró las posibilidades de incompatibilidad y de coordinación y cooperación entre las mismas. El tratamiento de cada caso comprenderá los antecedentes, los hechos sociales, los hechos jurídicos y la interpretación de los actores (pueblos indígenas, Estado y sociedad civil).

### **El caso de los pueblos indígenas en aislamiento**

#### **Algunos antecedentes de la nacionalidad waorani**

Desde inicios del siglo anterior, la zona ubicada entre los ríos Napo y Curaray permaneció indómita, principalmente por la presencia de la actual nacionalidad waorani que defendía este espacio territorial de cualquier ingreso externo. En los años treinta, se inicia un proceso de ocupación territorial de la Amazonía basado en la expansión de la frontera de

colonización, relacionado con espacios de comercio dirigidos a intercambio de productos con las poblaciones de las riberas orientales del río Napo. En este período existieron varios conflictos con los waorani ubicados en la zona sur del río Napo, a los que les denominaban como aucas o abijiras o aushiris (ver mapa no. 2).

En esta misma época, se inició una fuerte campaña para lograr el contacto y “pacificación” del territorio ubicado entre el río Napo (al norte) y Curaray (al sur), que había ocasionado varias muertes a la población colona e indígena que empezó a ubicarse en la zona. Esa pacificación buscaba, principalmente, permitir el ingreso de la actividad petrolera en estos territorios por parte de la compañía británica holandesa Royal Dutch Shell Oil, que en el año 1937 recibió una adjudicación de 10 millones de hectáreas del gobierno ecuatoriano correspondiente a la mitad de la Amazonia, e hizo una inversión de 42 millones de dólares. Esta compañía construyó el campo Arajuno (cercano al actual parque nacional Yasuni)<sup>110</sup>, además de pistas de aterrizaje y carreteras que permitieron la colonización y crecimiento de las ciudades de Puyo y Baños. En 1946 se retiró de la zona, y en 1948 devolvió la concesión al Estado, aduciendo el bajo precio del barril de petróleo (entre 1.5 a 2 dólares) y el alto costo de la construcción de un oleoducto de la Amazonía a la Costa para su transporte y comercialización.

En el año 1952, en la presidencia de Galo Plaza, inició sus acciones de evangelización el Instituto Lingüístico de Verano (ILV) 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 habían iniciado un primer contacto con los waorani, en la cabecera del río Curaray fueron lanceados y asesinados. Los waorani estaban interesados en averiguar sobre el 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 apoderó del incidente y lo usó para su promoción y solicitud de recursos económicos en los Estados Unidos. Una hermana de uno de los misioneros lanceados, Raquel Saint, y la esposa de otro, Elizabeth Elliot, pertenecientes al ILV se sintieron llamadas a redimir a los indígenas asesinos e iniciaron y lograron entrar en 1958 al grupo involucrado.

---

<sup>110</sup> En esta zona, la compañía Shell va a tener los primeros contactos con los waorani.

El ILV logró a través del trabajo de las misioneras mencionadas y de un grupo de mujeres waorani, entre ellas la mencionada Dayuma, establecer el protectorado o reducción de Tiweno y Toñampari que, vista a la distancia no llevó a la desaparición de esta nacionalidad sino a su permanencia y multiplicación, luego de estar afectados por guerras internas y enfermedades producidas por el contacto. Si bien buena parte de los waorani fueron reducidos, existieron varios grupos familiares que no fueron contactados, y continuaron con sus formas de vida en aislamiento. Estas familias habitaban la zona nororiental. 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 un guerrero llamado Tagae, de lo cual se desprende la denominación tagaeri (familia de Tagae)<sup>111</sup>.

En la década de los setenta, durante los inicios de la explotación petrolera en Ecuador, el gran grupo familiar ubicado entre los ríos Tivacuno, Tiputini y Yasuní, empezó a ser contactado por misioneros católicos del Vicariato Apostólico del Aguarico, entre ellos el obispo Alejandro Labaka, quienes habían iniciado su presencia en la zona desde 1952. Este contacto abarcó a varios de los grupos familiares que habitaban la región e integró al proceso de contacto a esas familias. A pesar de lo anterior, varias familias permanecieron sin contacto, situación que se mantiene hasta el presente. Así, tenemos a grupos familiares<sup>112</sup> de filiación cultural waorani que han permanecido sin contacto con la sociedad nacional, entre ellos los mencionados tagaeri.

En 1985, el Bloque 16, que comprende el área waorani, fue licitado y concesionado a la empresa estadounidense Conoco, como parte de la denominada 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, en el interior del parque nacional Yasuní. En 1995, Yacimientos Petroleros Fiscales, YPF, compró las acciones a Maxus y continuó con la operación.

---

111. Se conoce que, cuando Tagae expresó su decisión de 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).

112. Ninacabo, en lengua wao tededo.

En 2002, un ataque que terminó con la vida de dos ancianos kichwa en el río Curaray generó una serie de especulaciones e inquietudes sobre los autores, ya que en 1987, año en el que el obispo Alejandro Labaka y la religiosa Inés Arango en un intento de contactar a la familia tagaeri murieron asesinados por sus lanzas, no habían existido noticias referentes a los tagaeri. Justamente el ataque de 2002 generó inquietud, sobre todo porque las lanzas que fueron encontradas en los ancianos kichwa, no tenían los mismos rasgos característicos de las lanzas waorani, y ellos empezaron a mencionar la existencia de un grupo denominado taromenane, quienes en varias etnografías (Rival 1996) eran considerados como parte de la cosmovisión waorani o la alteridad ideologizada de los mismos. A partir de este año, se inició una serie de ataques desde y hacia las familias sin contacto, con un nuevo ingrediente: no solo se hablaba de los tagaeri sino también de los taromenane.

En este contexto, los encuentros y ataques se empiezan a manifestar a partir de que se inició una progresiva presión hacia el territorio que tradicionalmente había sido señalado como territorio tagaeri, principalmente relacionado con la extracción de recursos forestales. Inicialmente esta extracción fue en pequeñas proporciones, pero al no existir control en la zona por parte de las autoridades ambientales, se dio una fuerte presión que desembocó en varios ataques de parte de los taromenane a los invasores. Estos ataques, que ocasionaron varias muertes entre los madereros, desembocaron en una arremetida muy fuerte que ocurrió en el 2003, en la que una casa taromenane fue atacada por un grupo de waoranide la comunidad de Tiweno, comandados por el jefe Babe, relacionados con la extracción maderera, y quienes tenían una venganza pendiente hacia los tagaeri, quienes años atrás habían matado a uno de sus familiares en un enfrentamiento.

Esa muerte entre los waoranidejó una dinámica de venganza pendiente que tuvo su clímax en el 2003, posiblemente azuzada por madereros, quienes habrían facilitado armas, combustible y otros implementos; también de parte de la empresa petrolera operadora en la zona REPSOL-YPF, de la que pudieron obtener un sobrevuelo que les permitió identificar la casa taromenane que llegaron a atacar.

En el ataque antes mencionado, 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 que por las presiones a su territorio terminaron ocupando la

zona tradicional de los tagaeri, posteriormente a guerras entre estos grupos familiares. Estos hechos ocasionaron una nueva configuración del territorio ocupado tradicionalmente por los tagaeri.

En los aspectos relacionados con los pobladores de la zona cubierta por los límites del bloque 16, operado por la empresa REPSOL YPF, las familias que habitan este territorio, son, como se mencionó anteriormente, familias waorani de reciente contacto, ya que su proceso se desarrolló a finales de la década del setenta e inicios del ochenta del siglo anterior, de la mano de los misioneros católicos Capuchinos. Las formas de relacionamiento entre la empresa petrolera y las comunidades waorani han sido de carácter asistencial. Reemplazando al Estado, y atendiendo los requerimientos de la población, principalmente de los líderes de los grupos familiares, esta compañía estimuló un proceso que permitió una relación clientelar y dependiente de los waorani.

Varios elementos han ido construyendo una relación inequitativa entre los waorani y la sociedad nacional, y limitando su posibilidad de construcción cultural autónoma en un marco de relaciones interculturales. Propuestas recientes de los waorani<sup>113</sup>, presentadas a distintos espacios del Estado, no han recibido una respuesta; tampoco los planteamientos a ser considerados como “pueblo de reciente contacto”, de modo de dirigir la responsabilidad del Estado a procesos para su fortalecimiento en los ámbitos de la salud, la educación y otros relacionados con su autodeterminación y supervivencia.

## **Los hechos sociales y culturales**

### **La muerte de los ancianos y la venganza contra los aislados**

El ataque perpetrado contra los ancianos waorani Ompore y Buganei se produjo aproximadamente a las ocho de la mañana del martes 5 de marzo de 2013, momentos después de que habían entregado varias piezas de cacería compuesta por monos, a su hermano Araba, quien se las había solicitado días atrás para intercambiarla con un chamán que le estaba haciendo un tratamiento en su rodilla.

---

<sup>113</sup> Actualmente la nacionalidad waorani comprende cuarenta y ocho comunidades distribuidas en las provincias amazónicas de Pastaza, Orellana y Napo, las que agrupan a 2.416 miembros, según el censo de población de 2010. Se estima que la población de los pueblos en aislamiento no sobrepasaría las 300 personas (ver mapa no. 2).

“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 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.” (Entrevista a Orengo, 17 de junio 2013, 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 aproximadamente a dos horas de la comunidad de Yarentaro, en el sector conocido como Ñemengono. Los atacantes fueron muchos, de acuerdo a la versión de varios waorani entrevistados, quienes señalaron lo siguiente:

“De varias casas vinieron a atacar... La lanza que mató a Ompore es de viejo, un viejo vino” (Entrevista a Orengo, 14 de mayo 2013, Narváez 2013).

“Vino (vinieron) como unas treinta 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” (Entrevista a Orengo, 17 junio 2013, Narváez 2013))

Así se conoce que fue un grupo de atacantes conformado por varios individuos. Se identifica que estuvo compuesto en su mayor parte por jóvenes, destacándose la presencia de una persona mayor (en las entrevistas se le denomina como viejo). Un aspecto que se resalta es la conformación del grupo atacante caracterizada por la presencia de individuos de 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 e integraban al grupo familiar.

La antropóloga Laura Rival, en su trabajo de tesis doctoral sobre la nacionalidad waorani, señala que:

“Los grandes guerreros organizaban constantemente expediciones de guerra en contra de los blancos y los quichua, para lo cual necesitaban la ayuda de otros grupos” (Rival 1996: 74).

Las entrevistas realizadas a diferentes pobladores de la comunidad de Yarentaro, cuya fuente es la anciana Buganei, indican que el grupo de atacantes estuvo compuesto en su mayoría por jóvenes, quienes fueron guiados o acompañados por un viejo que dirigió las acciones, identificado como Ahua. La persona que dirigió el ataque debió haber transmitido la información a los jóvenes, indicándoles el mejor momento y lugar, organizando el ataque, colocando en posición a cada individuo y sugiriendo la posición. Así mismo, debió haber sido quien inició el ataque clavando la primera lanza.

Buganei señaló antes de morir, que hubo mujeres también dentro del grupo de atacantes, lo cual es un hecho frecuente en los últimos ataques que se conocen de pueblos en aislamiento. En el ataque del sitio Los Reyes del 10 de Agosto de 2009 a una familia colona, los dos niños que fueron testigos del ataque señalaron que existió al menos una mujer en el grupo de atacantes. 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:

“Mujeres también participaron, ellas cogen mullos y machetes” (Entrevista a Cawo Boya basándose en la información proporcionada por Buganei, 13 mayo 2013, Nárvaez 2013).

El ataque se realizó a no más de ciento cincuenta metros del centro poblado Yarentaro, en el pequeño camino que conduce a chacras y a Ñemengono. Quien dio la señal de alerta fue la acompañante de la pareja waorani, Nemonte, quien era madre de Omporey vivía con ellos:

“La abuela Nemonte vino desde arriba, ella vino atrás de Ompore, atrás atrás. Ella pensaba que tipo fiesta había, porque gritaban. Más allacito había huella 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 Oñame mató, el alto. Hartas lanzas tenía, cuando moría lloraba”. (Entrevista a Orengo, 17 junio 2013, Narváz 2013).

Vista la escena, Nemonte llamó a los pobladores de Yarentaro, y regresó para buscar auxilio para Buganei. Se sabe que los pobladores y familiares acudieron con rapidez; incluso se conoce la existencia de una grabación en un celular que presenta los largos minutos de agonía de Buganei, que fueron transmitidos en un noticiero de televisión nacional.

Lo primero que los familiares buscan hacer es mover a la anciana hacia un centro médico, pero al estar atravesada de varias lanzas tuvieron que cortarlas para ir las retirando de una en una. Una vez que cortaron las lanzas, la pasaron a una hamaca para poder transportarla. Una vez en el poblado, la llevaron en un vehículo particular hacia el dispensario médico cercano de la petrolera para que recibiese atención. Antes de llegar la anciana falleció, por lo que sus familiares la regresaron a Yarentaropara realizar la velación en la escuela.

A Ompore, le retiraron las lanzas y lo llevaron a velarlo en la escuela de la comunidad. Inmediatamente los waoranide Yarentarocomunicaron de este incidente a la empresa petrolera, a varias autoridades y a los líderes de la Organización de la Nacionalidad Waorani de Orellana (ONWO), Nacionalidad Waoranidel Ecuador (NAWE) y a la Asociación de Mujeres Waorani del Ecuador (AMWAE), que llegaron también a la comunidad.

A través de vía telefónica, los funcionarios de la petrolera comunicaron el hecho a diversas instancias estatales: gobernación de la provincia de Orellana, el Plan de Medidas Cautelares del Ministerio de Justicia<sup>114</sup>, Derechos Humanos y Cultos, Subsecretaría de Hidrocarburos, Ministerio del Interior, Ministerio Coordinador de Patrimonio, Ministerio de Salud Pública y Fiscalía de Orellana. El mismo día de los hechos, un funcionario de Fiscalía, el doctor Raúl Chimarro, Fiscal de Adolescentes Infractores de Orellana, ingresó con su asistente y dos personas de la Policía Judicial a la comunidad en un helicóptero proporcionado por el ejército para realizar la inspección técnica, realizar el levantamiento de los cadáveres e iniciar las diligencias de rigor.

Si bien la Fiscalía intentó recopilar información y la evidencia material del ataque, no fue posible que se recuperasen las lanzas que ocasionaron la muerte de los ancianos, ya que la familia y pobladores locales lo evitaron, y solamente entregaron una de las lanzas que fueron extraídas a Buganei. Esta lanza fue importante para la investigación, ya que permitió establecer la filiación cultural de la misma, en un peritaje hecho por la antropóloga Laura Rival quien certificó que:

“En base a esta evidencia, puedo concluir que esta lanza es lanza Taromenane, hecha probablemente para matar a Waorani y demarcar territorio” (Rival 2013).

Con el ingreso de funcionarios de gobierno a la comunidad, existieron varios ofrecimientos a los familiares de las víctimas como indemnización económica, incluida la entrega de viviendas. Ninguno de estos ofrecimientos se cumplió y los familiares iniciaron la organización de la venganza por la muerte de los ancianos. Se conoce que al menos hubo

---

<sup>114</sup>El 10 de mayo del año 2006, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió medidas cautelares para los pueblos en aislamiento ecuatorianos.

dos intentos por ingresar, pero que fueron postergados para tener una mejor organización y poder contar con los elementos necesarios con los cuales realizar la acción.

El ataque de los pueblos indígenas aislados a la pareja de ancianos waorani Ompore y Bugane fue atribuido a varias causas, la mayoría de las cuales tiene que ver con influencias de actores externos. Una primera causa pudo haber sido el ruido provocado por la presencia activa e intensiva de los actores relacionados con la actividad petrolera, como ser contratistas, subcontratistas, vehículos, generadores de luz, campamentos permanentes con alta concentración de obreros y empleados, entre otros. El ruido existente en la zona es un factor que altera las dinámicas tradicionales de los aislados, ya sea en lo relacionado con hábitos de cacería, zonas de uso tradicional y temporal, movilidad tradicional y temporal, ocupación, entre otros aspectos.

La segunda causa está relacionada con la necesidad de los aislados de acceder a herramientas producidas por ellos, como ollas o machetes. Esta necesidad de elementos se originó por su conocimiento de la funcionalidad y eficiencia de estos materiales, ya sea porque en un momento encontraron estos materiales en campamentos de madereros y los tomaron, o por las entregas o “regalos” que ciertos actores han hecho a los aislados. Aquí se pueden identificar varios actores, algunos directos y otros indirectos. Entre los directos, está la población waorani contactada o empresas petroleras que dejaban estos elementos a través de los helicópteros en trochas o alrededor de los campamentos como regalos y muestras de paz. Entre los actores indirectos, figuran los colonos y madereros que habitan las zonas vecinas.

La tercera causa sería el exceso de cacería en la zona. A este respecto, es importante mencionar que existe un mercado ilegal y sin control gubernamental de carne silvestre en la zona de Yasuní. Para la población de Dicaro, Yarentaro, Peneno, Guiyero, y las otras que se ubican en la denominada vía Maxus, la carne silvestre tiene un mercado demandante muy cercano, esto es, el mercado de Pompeya, que todos los fines de semana recibe gran afluencia de compradores, provenientes 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 tiene relación con dinámicas internas de los aislados con los waorani por

las que se produjeron muertes por venganza. A pesar de ser un hecho interno, intraclánico o intrafamiliar, el desencadenante pudieron ser actores externos. En resumen, el ruido provocado por la explotación petrolera en la zona, la necesidad de acceder a herramientas “occidentales”, la escasez de animales amazónicos debido a sobre-cacería y las posibles venganzas internas entre grupos intraclánicos explican hipotéticamente la matanza.

Por lo tanto la venganza empezó a tomar forma. Uno de los hijos de Ompore relató que cuando se retiraron los representantes de Fiscalía y dirigentes waorani empezaron a tener rabia por la muerte de sus familiares.

“Luego de que salió Manuela (Ima) con Cawetipe (Yeti)<sup>115</sup>, ellos (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 que mataron a nuestros padres” (Entrevista a Cawime, 14 mayo 2013, Narváez 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 empezaron a exponer a su familia la necesidad de venganza y a reclutar a quienes les ayudarían en una incursión que buscaría atacar a una casa de familias en aislamiento que habitan en el Yasuní.

“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” (Entrevista a Cawime Omewai, 14 mayo 2013, Narváez 2103).

Se estima que la fecha del ataque a la casa de los pueblos aislados fue entre el 27 y 29 de abril de 2013, de acuerdo a una inferencia de los datos proporcionados por varios entrevistados.

Un miembro de la comunidad de Yarentaro narra que:

“Luego de la muerte de Ompore, diez 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” (Versión Juan Enomenga, 17 de abril de 2013, Narváez 2013).

---

115 Manuela Ima, dirigente de la Asociación de Mujeres Waoranidel Ecuador (AMWAE), y Cawetipe Yeti, en ese momento presidente de la organización Nacionalidad Waorani del Ecuador (NAWE).

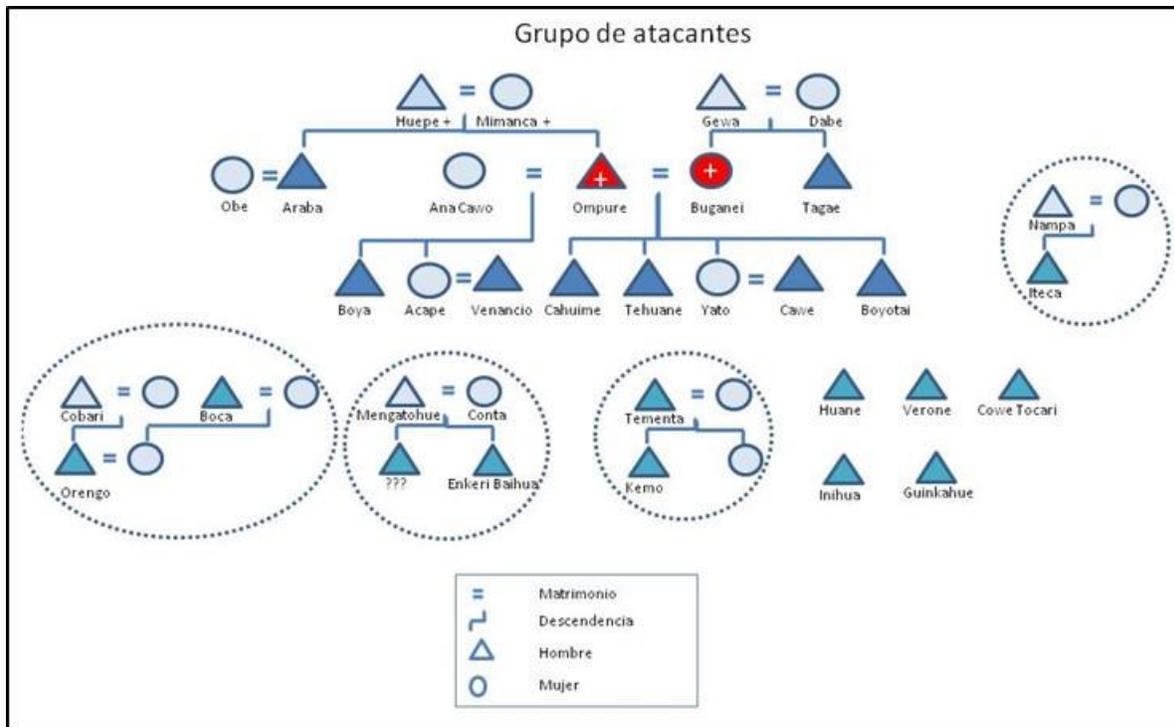
Otra entrevistada, la viuda de Ompore y su segunda esposa, habría contado algunos detalles importantes sobre el ingreso de los atacantes.

“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” (Testimonio de Ana, relatado a Oswaldo Nenquimo, 18 de junio 2013, Narváez 2013).

La reconstrucción del ataque se detalla a continuación. El domingo 24 de marzo de 2013 salió un grupo de diez y siete pobladores de las comunidades de Yarentaro, Dicaro, Cawimeno y Tihueno, quienes eran familiares y parientes cercanos de Ompore Omewai y Buganei Caiga, ancianos waorani que murieron en un ataque ocasionado por pueblos indígenas en aislamiento a menos de ciento cincuenta metros del centro poblado de Yarentaro.

El grupo estaba liderado por los hijos de Ompore y Buganei, Cawime y Tewane, a quienes les acompañaron sus otros hermanos Boyotai y Boya, éste último de la segunda esposa de Ompore, Ana Cawo. Otros parientes fueron el hermano de Ompore, Araba, y el padre de éste, 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 éste 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, Velone, Wane y Cawia.

### **Gráfico No. 1: Generaciones de guerreros waorani que participaron en el ataque**



Fuente: Narváez (2013).

Como se aprecia en el gráfico anterior, participaron tres generaciones en el ataque: la 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 empezaron a retardarse impidiendo que existiese un grupo uniforme en el avance. Por esto, quienes estaban en mejores condiciones avanzaban con mayor rapidez. Inicialmente se pensó que Inihua y Tementa, los mayores del grupo, guiarían en la ruta, más por su ritmo al andar quedaron relegados.

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

utilizado por Ompore para cazar. A través del sendero buscarían encontrar huellas de alguna trocha utilizada por los aislados. Esta consideración la hicieron conociendo algunos encuentros que habría tenido Ompore con indígenas en aislamiento mientras se encontraba de cacería.

Sin embargo, el sendero no condujo al grupo de atacantes a algún sitio cercano a casas de indígenas en aislamiento, y más bien los acercó a algún 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 sino hasta el martes 26, en que encuentran una marca de una rama atada en un árbol, dando alguna evidencia de presencia de pueblos en aislamiento. El miércoles 27 cruzan un río, que se caracteriza por ser ancho, bajo y tener piedras. El cruce del río lo realizan a primeras horas de la mañana. Aproximadamente a las nueve y cuarenta de la mañana del mismo día miércoles, existen fotografías de los atacantes en un sitio donde al parecer hay restos de una casa.

Del domingo 24 hasta el viernes 29, el grupo de atacantes no encontró un rastro firme que los pudiera conducir a alguna casa de pueblos en aislamiento. En estos seis días, los atacantes consumieron algunas provisiones que llevaron, 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 internan para tratar de buscar alguna huella clara o un sendero que los condujese a una casa de pueblos en aislamiento. Así, una vez que encuentran el rastro, regresan para contar la nueva al resto de grupo, y parten nuevamente para cumplir su objetivo.

Todo el viernes 29 de marzo, siguen la huella encontrada que constituía un sendero que atravesaba varios ríos. Este día se estima que cruzaron varios moretales<sup>116</sup>, hasta que el sábado 30 lograron llegar a una casa. La casa estaba aún de pie, aunque no tenía cubierta en la parte frontal, por lo que no podría decirse que estaba aún en uso. Posiblemente era utilizada para cacería o como refugio temporal en procesos inmersos en sus dinámicas de movilidad estacionaria. A la casa en mención llegan a las ocho y media de la mañana. La casa, que se encuentra ubicada en medio de árboles grandes, no contaba con un espacio

---

<sup>116</sup>Se trata de una zona pantanosa de la selva cubierta por una palma denominada morete (*Mauritia flexuosa*) donde acuden los animales a alimentarse.

despejado, por lo que podría establecerse que es una adaptación al continuo acoso de sobrevuelos que sienten actualmente los pueblos en aislamiento.

A las tres de la tarde del mismo día, las fotografías indican que llegaron a una tercera casa, cuyas características eran contar con una puerta de ingreso con unos maderos cruzados en los que están colgados cráneos de huanganas<sup>117</sup>. En esta casa encontraron varias lanzas; algunos informantes señalaron veinte y otros cincuenta. El dato cercano puede ser cinco atados de cinco lanzas cada uno, esto da veinticinco lanzas. 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, y una siguiente foto en la que consta el cadáver de una mujer y una niña a las 16:06; esto indica que aproximadamente en treinta minutos se dio el ataque. En la “casa de las huanganas”, permanecieron no más de diez minutos, hasta tomar algunas fotos y las lanzas, y unos diez minutos hasta acercarse a la casa que atacarían.

En la casa, por la disposición y cantidad de hamacas (doce) identificadas en las fotos, es posible que hayan estado al menos cuarenta personas, agrupadas en tres familias, por similar cantidad de fogones. La casa estaba en proceso de construcción, por lo cual las hojas estaban aún verdes, y restaba colocar el vértice del techo, estando descubierta toda la parte superior de toda la casa. De igual manera, uno de los segmentos de la casa se encontraba avanzado en dos tercios, dejando un gran espacio abierto. La parte frontal y posterior de la casa no estaban cerradas.

En las afueras de la casa, se encontraba uno de los mayores del grupo, quien entonaba cantos de guerra, mientras al interior una mujer hacía lo mismo, pero 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 estaban dentro. Varios de los miembros de este grupo inicial permanecieron fuera, para capturar y matar a quienes intentasen huir por ese sector. Sin

---

<sup>117</sup>La huangana es un animal amazónico, cuyo nombre científico es *tayassu pecari* o cerdo, utilizado como fuente de carne, que vive en estado salvaje y es objeto de cacería.

embargo, muchos de los que estaban dentro no huyeron por ese lugar, sino por un sector que tenía mucha vegetación.

En estas incidencias y con varias personas arrinconadas, los atacantes debieron tomar las lanzas que encontraron al interior y a sus ocupantes, a quienes hicieron preguntas sobre quiénes son, nombres, y si hay casas cerca. A quienes lograron capturar, los sacaron fuera de la casa. Aquí, una de las mujeres se ofreció ir con los atacantes a cambio de que le dejaran vivir a ella y sus hijos.

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 el grupo que estaba sacando a una familia. Por ello es que existen las fotografías de una mujer con la niña y el hombre muertos.

En el ataque hacia el interior de la casa, quienes permanecieron en las afueras buscando capturar y dar muerte a quienes huían debieron lograr su cometido, con la ventaja de que usaron las armas de fuego.

En esas acciones, capturaron a una niña de siete años, llamada Conta, ya que en las fotos se ve a uno de los atacantes, Tewane, llevándola hacia el interior de la casa. Otra niña menor debió permanecer escondida, sin saber qué acción tomar una vez que sus padres fueron asesinados. La niña mayor reconoce a quien mató a sus padres, y lo atribuye a Venancio Yeti.

Es incierto el número de individuos de la casa atacada que fueron asesinados, ya que hay mucha contradicción en las versiones. La única referencia que existe es el estimado de personas que se encontraban al interior de la casa a partir del número de hamacas y fogones existentes y el número de muertos puede tener relación con el estimado de personas y el tipo de armas utilizadas, de las cuales al menos dos tenían capacidad de disparo de 12 tiros (repetidoras bala U). Se estima un número de más de veinte muertos, en su mayoría niños y mujeres (Narvárez 2016: 167).

Una vez realizado el ataque, el grupo waorani huyó del lugar por el miedo que pudiera existir algún contraataque de familias en aislamiento que hubiesen sido alertadas por quienes huyeron de la casa 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 llegan a encontrarse ya avanzada la noche. El domingo 31 de marzo, se aprecia a la mayor parte del grupo y a una de las niñas descansando. A continuación, hay fotos de una de las niñas con su captor, quien le está dando de beber, posiblemente la chicha de la casa atacada.

En el camino de regreso, encontraron el río que cruzaron el miércoles 27 de marzo, es decir, ya habían avanzado la mayor parte del trecho de regreso. El primero de abril, el grupo de atacantes se encuentra ya embarcado 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 niños varones, que es un ritual tradicional entre los waorani, después de realizar ataques y guerras.

### **Los hechos jurídicos**

Con fecha 10 de junio de 2013, el poder ejecutivo a través del presidente Rafael Correa firmó el decreto ejecutivo mediante el cual se conformó una comisión que investigara las disputas existentes entre los pueblos indígenas waorani y taromenane, la misma que estaba adscrita a la Secretaría Nacional de Gestión de la Política. Estuvo conformada por José Tonello, director de la ONG, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio (FEPP), como miembro de la sociedad civil, quien la presidió, así como también los titulares del Ministerio de Justicia y la Secretaría Nacional de Gestión de la Política.

Asimismo esa comisión debía proponer las acciones que considerase como posibles de implementarse por parte del Estado ecuatoriano para superar las diferencias existentes y permitir el resguardo de la integridad física de los indígenas de tales pueblos. Su funcionamiento previsto fue de seis meses, prorrogables por la Secretaría de Gestión de la

Política por igual plazo. Su gestión debía concluir con la presentación de su informe final al presidente de la república. Cabe mencionar que la comisión elaboró su informe y hasta la fecha no se ha hecho público su contenido.

La justicia ordinaria ecuatoriana intervino en este caso de manera formal a través del juzgado segundo de garantías penales, de la provincia de Orellana, a cargo del juez Álvaro Guerrero. El mismo inició una instrucción fiscal por el presunto delito de genocidio contra los diecisiete guerreros waorani que intervinieron en la incursión armada a fines de marzo de 2013. 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, según las leyes ecuatorianas vigentes, al ser acusados del delito de genocidio. El fiscal acusador, Andrés Cuasapaz, fue nombrado directamente por el Fiscal General de la Nación y contó con el apoyo de un perito antropólogo.

Luego de una acción policial en la comunidad de Yarentaro, fueron arrestados siete de los involucrados, así como rescatada la mayor de las niñas secuestradas (Conta) que estaba viviendo en esa comunidad y fue trasladada a una familia de la comunidad waorani de Bamenó, con el fin de preservar su integridad física y psicológica. Los presos fueron conducidos por motivos de “seguridad” a la nueva cárcel de la ciudad de Nueva Loja (Lago Agrio), capital de la vecina provincia de Sucumbíos, y permanecieron aislados de los presos comunes durante su estancia, para preservar su integridad física y psicológica.

Una nota de prensa de esas fechas comentaba al respecto:

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”(Diario El Universo, 9 de marzo de 2014).

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 hábeas corpus solicitado a la Corte Provincial de Orellana con fecha 6 de marzo de 2014.

El 14 de abril de 2014, el juez Guerrero emitió una resolución, en base al artículo No. 428 de la Constitución, para realizar una consulta de constitucionalidad a la Corte

Constitucional para esclarecer si la justicia ordinaria tenía competencia para sentenciar sobre esta causa. La Corte Constitucional disponía de un plazo de 90 días para pronunciarse, plazo que no se cumplió, como se aprecia en la fecha de su sentencia, citada más adelante.

El 7 de junio de 2014, por disposición del juez Guerrero, los presos waoranifueron trasladados al Centro de Detención Provisional de la ciudad de Francisco de Orellana (Coca) desde la cárcel de la ciudad de Lago Agrio. El 14 de junio, al realizarse el traslado tres de ellos intentaron escapar, dos lo lograron, pero 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 hecha el 14 de abril, con fecha 6 de agosto de 2014.

Esta sentencia determinó que la aplicación del artículo 441 del Código Penal (que señala el delito de genocidio), se deberá utilizar siempre y cuando realice una interpretación desde una perspectiva intercultural, para evitar la vulneración de derechos constitucionales.

La sentencia también señaló que la figura penal del genocidio solo podrá ser aplicada, en este caso, por el juez de Garantías Penales, pero que deberá verificar primero y mostrar con argumentos el cumplimiento de pasos determinados en la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio. Es decir, se deberán aplicar medidas y peritajes sociológicos y antropológicos para 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 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 al pedido de sustitución de la prisión para que se apliquen medidas cautelares, solicitado por la defensa de los acusados, por lo cual ordenó la libertad de los cinco detenidos y la prohibición de apresar a los doce restantes que se encontraban prófugos. Consecuente con la decisión de la Corte Constitucional, el juez solicitó la realización de un peritaje antropológico en las comunidades de Yarentaro y Dicaro, para

determinar las posibles razones por las que se podría haber producido la matanza, con base en la cosmovisión waorani sobre la muerte y la venganza.

Luego de realizado el peritaje, el mismo juez declaró, el 20 de noviembre de 2014, el sobreseimiento definitivo a los diecisietewaoraniacusados de homicidio por la matanza de indígenas en aislamiento, en marzo del año pasado. La acusación de genocidio fue cambiada por homicidio. La decisión del juez se dio, a pesar de que la Fiscalía presentó un dictamen acusatorio en contra de los indígenas acusados. El argumento del juez para resolver el sobreseimiento fue que no existía evidencia del cuerpo del delito que demostrara su cometimiento. Tras el dictamen del juez, la Fiscalía analizó una posible apelación que hasta la fecha no se la ha hecho.

### **La interpretación de los actores**

#### **Las nacionalidades y los pueblos indígenas**

A partir de estudios etnográficos sobre los waorani<sup>118</sup>, la muerte es uno de los elementos que reafirma las relaciones sociales entre ellos, sustenta las alianzas o las rompe. La muerte en un contexto general es concebida como una acción humana. Así, morir en una guerra o en un ataque es resultado de la acción de los enemigos, al igual que la mordedura de una serpiente es ligada a una acción chamánica, igualmente de enemigos. 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:

---

<sup>118</sup>Las principales referencias etnográficas las constituyen los estudios de Rival (1996), Cabodevilla (2004), Tagliani, (2004) y Álvarez (2011).

“Ellos mataban para vengar a sus muertos, para tomar represalias contra los invasores, y para robar sus herramientas” (Rival 1966: 73).

“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 que es vigilado o si hay indicios de ataque a los suyos” (Álvarez 2011:52).

Si bien los estudios realizados por Rival y Cabodevilla, señalan que en los años en que los waorani se desarrollaron al interior del protectorado waorani<sup>119</sup> las guerras y ataques se limitaron en gran medida, se pudo identificar que el dominio de los misioneros protestantes llegó a ser predominante, tanto así que determinó que muchas prácticas culturales, entre ellas la guerra, no fue reconocida en la década de los ochenta y noventa como una alternativa para solucionar los conflictos, llegando incluso a desaparecer.

A pesar de que en todos estos años han existido una serie de actores externos que han incidido en un proceso de cambio cultural entre los waorani, varios elementos que se pensaba habían sido “erradicados”, o que habían perecido por la presión de estos actores, no han desaparecido, y hoy se expresan en varios episodios de su 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 venganza. Esto es, primero existió un momento de pena, y después reaccionaron por la obligación social de vengar esa muerte. Por otro lado, los ofrecimientos del gobierno a las familias afectadas no fueron cumplidos, por lo cual la venganza fue decidida.

Así se identifica que la conciencia colectiva en relación a la percepción sobre la muerte se encuentra latente, y desemboca en la necesidad de reafirmar el “ser” waorani a partir de recuperar o recrear las prácticas de los pikenani<sup>120</sup>. El “ser” waorani remite justamente a todos esos aspectos de la cultura tradicional dentro de los que estaría la concepción respecto de la muerte, de la venganza y de la guerra como parte sustancial de sus dinámicas cotidianas:

---

<sup>119</sup> Los misioneros evangélicos del ILV, una vez que lograron la movilización de los diferentes grupos familiares hacia la cabecera del río Curaray, específicamente en el poblado de Tihueno que crearon a tal efecto, buscaron la legalización de ese espacio territorial, al que denominaron como protectorado waorani reserva waorani, que fuera titulada posteriormente por el Estado.

<sup>120</sup> En la lengua wao tededo, significa ancianos.

“La muerte (para un waorani) siempre es traumática y causa 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” (Riva 1996: 93).

Recordando al pariente muerto y rememorando los tiempos anteriores, se produce una activación de la conciencia histórica y una reafirmación de la identidad, y se busca recuperar la cultura, tal vez por una sensación de necesidad de recuperación de la misma o de reafirmación individual o colectiva de lo que es ser waorani.

Tres de las cuatro organizaciones indígenas waorani reconocidas jurídicamente, la Nacionalidad Waorani del Ecuador –NAWE-, la Organización de la Nacionalidad Waorani de Orellana –ONWO-, y la Asociación de Mujeres Waorani del Ecuador –AMWAE-, acompañaron las reivindicaciones y procesos jurídicos de los siete waorani apresados luego de la supuesta matanza. Por su parte, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE-, solicitó en el 2006 la emisión de medidas cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH-, a favor de los pueblos aislados, las cuales fueron concedidas desde mayo de 2006.

Tanto las organizaciones indígenas locales y regionales como nacionales requirieron al Estado ecuatoriano que se suspendiese toda actividad extractiva dentro del territorio de los aislados, situación que los diferentes gobiernos de turno no han cumplido.

En el caso analizado, las organizaciones indígenas waorani impugnaron el uso del derecho ordinario cuando se acusó a los guerreros de genocidio, e igualmente se valieron del mismo, 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, la inexistencia del cuerpo del delito (los cuerpos de los taromenaneasesinados) para evitar ser condenados, le sirvió al juez Guerrero para decidir el sobreseimiento definitivo de los apresados.

## **El Estado**

La actuación del Estado, desde la perspectiva de la función judicial, está expresada en la propuesta que hizo la Defensoría Pública en la audiencia pública que realizó la Corte

Constitucional el 16 de junio de 2014 y que consta en la sentencia de la Corte Constitucional (Corte Constitucional 2014). Se plantearon tres caminos de arreglo del problema.

El primero fue que sea considerado un conflicto interno entre nacionalidades indígenas y que sus autoridades lo resuelvan, es decir, transferirles la competencia, basados en el artículo No. 171 constitucional. El segundo camino fue que la Corte Constitucional atenúe la acusación de genocidio en base a una interpretación intercultural que la cambie por homicidio. Finalmente, la tercera alternativa fue que los jueces de la Corte Constitucional en acción conjunta con las autoridades waorani llegasen a una solución intercultural y consensuada sobre la sanción que el caso ameritase. La intención de los tres caminos era evitar que la demanda quedase impune. Como ya se refirió antes, la Corte Constitucional se decidió por el segundo camino mencionado. En este sentido, hubo un ejercicio de justicia intercultural “a medias”, no un ejercicio pleno de interculturalidad, como hubiera sido el tercer camino descrito.

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<sup>121</sup> por parte de la Fiscalía. Sin embargo, la justicia ordinaria no tuvo un comportamiento similar en el tema de la plurinacionalidad, pues no fue capaz de establecer un diálogo con la justicia waorani que permita arribar a una decisión y sanción conjunta.

Desde la acción de la función ejecutiva, sí hubo una acción de omisión: la inacción de los funcionarios del Plan de Medidas Cautelares del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Primero, no hicieron un seguimiento responsable de las medidas cautelares decididas por la Comisión Interamericana en el año 2006<sup>122</sup> a favor de los pueblos en aislamiento. Segundo, luego de la muerte de Ompore y Buganey, tampoco cumplieron con los ofrecimientos hechos a las familias de los ancianos, que hubiera evitado la matanza.

---

<sup>121</sup>Narváez (2016:170) menciona varias, el uso del idioma wao tededo en la declaraciones de los atacantes y habitantes de las comunidades waorani, la participación de traductores legales del wao tededo al castellano, la utilización de defensores públicos y privados y la elaboración de peritajes antropológicos.

<sup>122</sup>Las medidas cautelares fueron ejecutadas por el Ministerio del Ambiente, entre el año 2006 al 2008. Desde la creación del Ministerio de Justicia, en el año 2008, pasó esta responsabilidad a su competencia.

## **La sociedad civil**

Distingo al menos tres actores en la sociedad civil. A saber, la iglesia católica representada por el Vicariato de Aguarico, a cargo de los misioneros Capuchinos; la academia y el gremio de antropólogos, pues todos ellos generaron de alguna manera respuesta al conflicto analizado.

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 waoranise produjeron una serie de disputas al interior de las distintas instituciones estatales en torno a qué institución se haría cargo del tema, recayendo ese liderazgo en la Fiscalía de la Nación, y convirtiendo así estos hechos en un caso de judicialización. Sin embargo, esta institución no logró articular acciones en la zona y menos aún evitar que se produjese la inminente “venganza”. Según el autor, la Fiscalía y el mismo Estado ecuatoriano no supieron cómo responder cuando los miembros de los pueblos aislados, lostaromenani, fueron los que atacaron y produjeron muertes. Es decir, los protegidos eran los atacantes.

Pero 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 taromenani” (Cabodevilla 2013:72).

En resumen, la propuesta de Cabodevilla fue demostrar cómo habría sido posible evitar la matanza de los taromenani a manos de los waorani. Si ello sucedió es porque el Estado no considera a estos pueblos ciudadanos “naturales”.

La academia estuvo representada por el *amicus curiae*<sup>123</sup>, presentado por 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 No. 1 de la Constitución, y por tanto los sistemas jurídicos de las nacionalidades y pueblos indígenas debían activarse y ser respetados, tal como lo establece la Constitución vigente.

La situación descrita en los hechos del caso jurídico no podía ser juzgada por el sistema penal ordinario, y menos aun aplicando el tipo penal de genocidio. Por su complejidad y debido a que están involucradas personas cuyas actuaciones se rigen por patrones culturales y cosmovisiones distintas a la occidental, esa situación debía ser analizada a la luz de la aplicación intercultural del Derecho, propiciando los ajustes necesarios en el sistema ordinario y en el sistema jurídico 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 en el presente caso, mediante diálogo e intercambio de saberes que permitiese una solución que asegurase el respeto de los derechos colectivos, del debido proceso, del derecho a la verdad sobre lo acaecido, la tutela de las víctimas y evitase la impunidad.

A continuación, algunas conclusiones y recomendaciones del Colectivo de antropólogos y antropólogas del Ecuador (2014). Se sugiere llevar adelante una investigación integral desde la Fiscalía General del Estado que dé cuenta de las muertes ocurridas desde el 2003, con el fin de recabar en profundidad testimonios, evidencias y datos de contexto (peritaje antropológico de carácter diacrónico).

Se insta a que en el juzgamiento y reparación de los hechos, se respete el marco del pluralismo jurídico reconocido por la Constitución (Artículo 171) y se aborde el caso tomando en cuenta la condición de reciente contacto de los posibles actores de la matanza.

---

<sup>123</sup>El *amicus curiae* (amigo de la corte o amigo del tribunal) es una expresión latina utilizada para referirse a presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio, que 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.

También se plantea la construcción de una normativa secundaria que asegure la garantía de derechos para los pueblos aislados, establecidos en la constitución de 2008, y 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.

Igualmente, se sugiere la revisión de los alcances del Plan de Medidas Cautelares implementado por el Estado desde el 2006, y la evaluación de su nivel de efectividad en precautar la vida y derechos de los pueblos aislados. Así mismo, la identificación y evaluación de las directrices de protección para pueblos aislados establecidas por la oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas por parte del Estado, para implementar los correctivos necesarios. También, la construcción de una política pública para pueblos aislados en el Ecuador, y la implementación con los debidos recursos económicos que permita su sostenibilidad.

Otra recomendación es la garantía de la territorialidad compartida de los pueblos aislados y los waorani y su intangibilidad, para que se preserve el derecho a la vida y a la autodeterminación de los grupos tagueiri-taromenani; que contemple los patrones de movilidad de los pueblos aislados, conforme las evidencias (del Plan de Medidas Cautelares, y estudios existentes) que va más allá de la actual zona intangible establecida mediante Decreto Ejecutivo 552, en el Parque Nacional Yasuní, y delimitada en el 2007.

Asimismo las políticas de desarrollo extractivo vinculadas a la explotación de hidrocarburos deben ser reformuladas, así como las políticas públicas de construcción de ejes viales en el Yasuní considerando la alta vulnerabilidad de los pueblos aislados, así como de los waorani como pueblo indígena de reciente contacto.

Otra recomendación es la implementación de un control efectivo de la extracción forestal legal e ilegal, colonización, turismo no controlado. Declarando inclusive la moratoria para concesiones nuevas en el Yasuní, enmarcadas en la XI ronda petrolera que afecta al territorio waorani indirectamente a los pueblos aislados.

Finalmente, el Estado ecuatoriano debe 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 vinculadas con el tema.

A manera de conclusión del caso, es primero necesario precisar que lo jurídico es usado como medio de regulación (“por los de arriba”) para disciplinar a la ciudadanía, recurriendo a la violencia inherente a la ley, como afirma Benjamin (1991). Así lo muestran las acciones de poder llevadas a cabo por el poder judicial a través de la Fiscalía, la Corte Constitucional y los jueces. Pero también, es utilizado como medio de emancipación (“por los de abajo”), para subvertir e impugnar el “orden establecido”, como sostiene Santos (2005), cuando el pueblo waoranil logró el sobreseimiento de los indígenas presos para que obtuviesen su libertad.

Sin embargo, quedó flotando en el ambiente un aire de impunidad en la resolución final del caso jurídico, ya que no se logró un ejercicio de aplicación de la justicia intercultural por varios motivos. El Estado mostró un gran desconocimiento cuando se trata de conflictos vividos por pueblos diferentes a la mayoría de la sociedad nacional blanca mestiza, y no supo cómo proceder con situaciones de diferencia cultural. En estas situaciones, salieron a flote conductas etnocentristas y racistas vigentes en los grupos que detentan el poder y que se tratan de ocultar tras una retórica de “interculturalidad”, cuando en realidad nadie sabe a qué se refiere ni qué implica este término.

El sistema de justicia ordinario no fue capaz de coordinar y colaborar con el sistema de justicia waoranil para encontrar una solución en conjunto a un conflicto con fuertes raíces culturales y sociales. Se perdió una oportunidad única para establecer jurisprudencia novedosa y esclarecedora a una situación que transita entre la vida, la venganza y muerte.

A su vez, la situación de los pueblos aislados se encuentra en un limbo político y jurídico. La pregunta que surge es ¿cómo construir un sistema ciudadano de igualdad universal que alberga relaciones de desigualdad económica y política y de diferenciación étnica y cultural? Todo ello en contraposición al sistema actual, que identifica, por un lado, a los ciudadanos naturales --el grupo de aquellos que ejercen el poder y se consideran pares entre sí, los miembros de la “comunidad legítima” (la que se autodefine como “natural” por estar dentro de sus “fronteras internas”: su historia y su cultura)--y por otro, a las poblaciones

“extra pares”, (o quizás, mejor aún: alter-pares) de ciudadanos, contruidos como sujetos desdefinidos (temporales o permanentes).

Estos ciudadanos “sin papeles” son aquellos que no son “identificados” por el Estado: no son ciudadanos naturales, no son sujetos de la igualdad ciudadana universal, no acarrean los marcadores simbólicos que permiten construir esa “comunidad natural”. Son indígenas waorani y taromenaniquienes fueron sujetos de esa desdefinición. En consecuencia, los cuerpos normativos (el derecho) que construye un sistema ciudadano de inclusión y de igualdad universal, es decir, la ciudadanía de la ley, no han sido correctores de las desigualdades y diferencias, sino más bien (re)productores de las mismas (Góngora-Mera, Costa y Goncalvez 2015).

Por lo tanto, no se trata de generar explicaciones “ancestrales” para las prácticas indígenas actuales. Se trata por el contrario de comprender las prácticas y concepciones en el contexto actual, 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 es una práctica “natural”, es social y culturalmente construida. En esa medida, es histórica y se reelabora enmarcada en un contexto, y tiene vínculo con la manera cómo se construyen las relaciones de alteridad.

Tal vez, una forma de entender la construcción de la alteridad tenga que ver con preguntarse la manera cómo los waorani relatan el homicidio, tal como se puede constatar tanto en los relatos de Cabodevilla (2004) como en el de la Fiscalía. Ellos más bien lo construyen 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 en base a compartir la cualidad de ser víctimas de la violencia. Una mutualidad que permitiría construir lazos de afinidad posteriores. Esta forma de construcción de la alteridad waorani sería, de cierta forma, diferente a otras formas amazónicas conocidas de esta construcción, como los Tupinamba, estudiados por Viveiros de Castro (2010) o los Achuar investigados por Descola (1987).

De acuerdo a 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.

Esta autora señala que los waorani viven períodos de paz alternados con períodos de guerra. Así menciona una de sus informantes:

Hace mucho, mucho tiempo, nosotros éramos muchos. Entonces nuestra gente empezó a matarse. Mataron y mataron y sólo 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 la manera cómo los waorani relatan las matanzas. No se trataría de inocencia y candidez, como parece sugerir en el texto de Cabodevilla (2004). Tampoco de desconocimiento de las leyes e instituciones del Estado, como lo sugiere el Estado. Se trata por el contrario de formas propias de construcción de la alteridad y de formas de mutualidad. Y ésta 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 en el lapso de diez años.

Por último, el caso analizado no constituyó una oportunidad para ejercer una nueva justicia intercultural que crease jurisprudencia para la posteridad, sino fue más bien un intento más de fetichización de lo jurídico (Comaroff 2011), ya que al ser resuelto por la vía de la justicia ordinaria se reafirmó la fe casi secreta en lo jurídico para resolver las diferencias culturales y étnicas, al haberse judicializado un suceso político que debió ser enfrentado en términos principalmente políticos y culturales, más no jurídicos.

### **El caso de la comunidad de La Cocha<sup>124</sup>**

---

<sup>124</sup>Es importante mencionar que las autoridades de esta comunidad, en el año 2002, trataron y resolvieron un caso de asesinato de un comunero realizado por tres personas de la misma comunidad, de acuerdo con el derecho propio. Por acción de una de las partes involucradas, pasó a la justicia ordinaria y el juez a cargo revalidó la decisión de las autoridades indígenas, basado en la constitución de 2008 y en el convenio No. 169 de la OIT, 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 de la respuesta prescribe y el caso se cierra, como ocurrió con en este caso.

## **Algunos antecedentes de la comunidad de La Cocha y del pueblo Pantzaleo**

La comunidad indígena de La Cocha se encuentra ubicada en el páramo de la cordillera occidental de los Andes, a 3.845 metros de altura. Administrativamente forma parte de la parroquia de Zumbahua, cantón Pujilí, provincia de Cotopaxi.

Se trata de una antigua comunidad de hacienda que pertenecía a la Asistencia Social, institución administradora de las tierras de propiedad del Estado, que se legalizó como comuna indígena en el año 1966, luego de la aplicación de la primera ley de reforma agraria de 1964. Sus habitantes se dedican a la agricultura de temporal, actividad que no cubre su subsistencia, por lo que sus habitantes, especialmente hombres, tienen que migrar a las ciudades de Quito y Latacunga en la Sierra y Quevedo y Guayaquil en la Costa, para vender su fuerza de trabajo como obreros de la construcción.

Desde el punto de vista organizativo, es afiliada a la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de La Cocha (UNOCIC), conformada por trece comunidades que comprende una población cercana a ocho mil habitantes que se auto identifican como parte del pueblo pantzaleo, de la nacionalidad kichwa. La UNOCIC, junto con otras veinte y siete organizaciones locales forman parte del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), filial a su vez del ECUARUNARI y de la CONAIE.

Me detengo en el accionar del MICC por ser importante para entender el contexto en el cual se inscribe la comunidad de La Cocha. 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 se ha ubicado en el escenario nacional como una de las organizaciones más fuertes en cuanto a ser protagonistas de importantes levantamientos indígenas, ya que desde el MICC se iniciaron dos levantamientos indígenas nacionales (1999 y 2000).

El periodo de nacimiento y conformación del MICC, según los testimonios de sus ex dirigentes (Tibán, Ilaquiche y Alfaro 2003), comprende cuatro periodos diferenciados que van desde 1970 hasta la actualidad. En el primer periodo se puede observar 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 hacen que

ciertos dirigentes, motivados por la iglesia católica y la diócesis de la Latacunga, promuevan la iniciativa de formar una organización que no solamente da continuidad al tema de la tierra, sino que también lidera principalmente una lucha por el respeto a la identidad y dignidad de la población indígena.

Juan Rivera, promotor y fundador del MICC en los años setenta, cuenta que una de las primeras reuniones grandes que tuvieron con las principales comunidades de los cantones de Pujilí, Salcedo y Saquisilí, fue para tratar el tema de los abusos, mal tratos y atropellos con que se enfrentaban los indígenas, no solo en las oficinas públicas sino incluso con los chóferes mestizos que hacían el servicio de transporte a las comunidades. Las denuncias y protestas de la época fueron ante el Inspector de Sanidad de Pujilí, Jefatura Provincial del Registro Civil y Cedulación de Cotopaxi, Intendente de Policía de Cotopaxi, acompañadas de una marcha que hicieron hacia la capital provincial. Todo estas iniciativas por parte de los indígenas no tuvieron los resultados esperados pues, como dice este mismo dirigente, las autoridades no hacían caso y más bien amenazaban a los dirigentes calificándolos de comunistas, subversivos, 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. Juan Rivera dice, que en esa época, no tenían idea de cómo estructurar al MICC en cuanto a sus filiales. Más bien se aprovechó la voluntad de ciertas comunidades que estaban dispuestas a movilizarse, principalmente las que constituían parte de 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 indígena era lo peor y temían que iban a ser doblemente humillados y despreciados. El término campesino era más aceptado y respetado. Sin embargo, con el pasar del tiempo el término campesino comenzó a relacionarse con lo mestizo, y la gente no respondía a las convocatorias, por lo que desde 1981 decidieron denominarse Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi.

Según los testimonios de los mismos dirigentes, esta iniciativa organizativa no solo surgió en la provincia de Cotopaxi, pues algo parecido sucedió en las provincias vecinas de Tungurahua y Chimborazo, que fueron las tres zonas con mayor incidencia del pensamiento de monseñor Leonidas Proaño, obispo de Riobamba, denominado “el obispo de los indios”. Cada provincia contaba con catequistas, voluntarios, sacerdotes y reporteros comunitarios que promovían los ideales de monseñor Proaño en las comunidades indígenas.

En este sentido, el primer periodo constituye un proceso de consolidación ideológica y de estructuración del movimiento indígena. Las casas campesinas se transforman en organizaciones filiales del MICC, y las demandas reivindicativas toman fuerza en el tema de identidad, cultura, educación, tierras, etc. hasta que, al finalizar la década del ochenta, los pueblos indígenas lograron que en 1988 el gobierno de Rodrigo Borja les reconozca el derecho a una educación propia y cree la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB.

El segundo período se inició en el marco de tres escenarios que marcarían 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 celebración a los 500 años de resistencia indígena en octubre de 1992, como borrón de una 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 tema de las razas, para luego tomar fuerza desde el ámbito local y regional con un nuevo discurso que reivindicaba a los pueblos y nacionalidades indígenas como base del estado plurinacional e intercultural.

El tercer escenario importante en este periodo fue la movilización y la lucha por la reforma agraria. Si bien esta acción se dio sobre todo en las provincias de la Sierra, no es menos cierto que en el ámbito nacional se marcó un hito histórico. Dos intelectuales indígenas, Nina Pacari y Luis Macas, en representación de la CONAIE, se sentaron frente a frente con el presidente Durán Ballén para dialogar y poner sobre la mesa el pensamiento indígena sobre el tema de la reforma agraria.

Con todo el protagonismo público del movimiento indígena en el periodo 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 un nuevo proceso, como es el encabezar una lucha de representación política para captar el poder local a partir de la participación en los procesos electorales.

En el ámbito político, el MICC condujo un interesante proceso de consolidación del poder desde lo local. 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 MICC 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, que a partir de 1996 ha hecho de Cotopaxi una referencia a nivel local y nacional.

El cuarto período arrancó en el año 2000, con la particularidad de que el MICC ya era una organización sólida en cuanto a madurez ideológica y conformación estructural. Ello permitió que el MICC lidere en 1999 el levantamiento indígena que logró que el gobierno de Jamil Mahuad retrocediera y revocase una de las medidas económicas más debatidas de su gobierno (el alza del precio de la gasolina). Luego de un año, en el 2000, el MICC nuevamente marcó su protagonismo para dejar marcado en la historia, junto con otros sectores sociales y organizaciones similares, la destitución del gobierno de Mahuad el 21 de enero de 2000.

Estos antecedentes han hecho que el MICC sea un referente organizativo muy fuerte y sólido en cuanto a sus bases, lo cual hizo que en las elecciones del 2002 la provincia de Cotopaxi no se uniera a la alianza indígena-militar con Lucio Gutiérrez, porque 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 además liderado por un ex militar.

### **Tratamiento del caso por parte de la justicia indígena**

El 9 de mayo del 2010, en horas de la noche, en el parque central y frente a la iglesia de la cabecera parroquial de Zumbahua, perteneciente al cantón Pujilí, provincia Cotopaxi, falleció por asfixia el joven Marcelo Olivo Pallo de la comunidad La Cocha. El 10 de mayo del 2010, los dirigentes de la comunidad la Cocha, Guantopolo, y de la Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Cocha, UNOCIC, son informados de la muerte del joven y procedieron a nombrar una comisión de averiguaciones para que investigasen el caso. Esta comisión estableció que los sospechosos de la muerte fueron cuatro jóvenes: Flavio Hernán e Iván Candelejo Quishpe, Wilson Ramiro y Cléber Fernando Chaluisa Umajinga, de la comunidad Guantopolo. Posteriormente la comisión determinó que Manuel Orlando Quishpe Ante también habría participado en el acto<sup>125</sup>.

La comunidad de Guantopolo conjuntamente con los familiares de los sospechosos decidió entregarlos a las autoridades de la comunidad la Cocha para que fuesen juzgados. “Tanto la familia de la víctima como de los presuntos victimarios, aceptaron y solicitaron que las autoridades comunitarias actúen” (Poveda 2010:12) y resuelvan el caso<sup>126</sup>. La noche del 15 de mayo de 2010, la comisión de averiguaciones confirmó que los jóvenes mencionados participaron en el asesinato de Marco Antonio Olivo, precisando que el principal sindicado fue Manuel Orlando Quishpe Ante.

Previa convocatoria, el día domingo 16 de mayo de 2010, se reunió la asamblea general de las comunidades involucradas con la asistencia de seis mil comuneros, en donde se informó de los resultados de las averiguaciones e intervinieron los familiares de los involucrados, dirigentes, familiares, los demás asistentes y los sospechosos “quienes han aceptado la responsabilidad y relataron pormenorizadamente inclusive delante de policías lo ocurrido” (Poveda 2010:12). Luego del encuentro, decidieron imponer medidas de reparación, corrección y rehabilitación a los cuatro cómplices. A saber, una indemnización de cinco mil dólares a favor de la familia del fallecido, quienes decidieron entregar dicha cantidad a la comunidad para la compra de equipos y materiales en su beneficio; la prohibición de su

---

<sup>125</sup>De acuerdo al testimonio de los cinco jóvenes indígenas (Avila 2013) involucrados en el caso, todos eran originarios de la comunidad de Guantopolo, con edades entre los 21 y 25 años, migrantes a las ciudades de Quito y Quevedo; suelen visitar su comunidad de origen eventualmente. El día del asesinato vestían todos de negro por ser aficionados al rock, práctica incorporada como resultado de su experiencia urbana.

<sup>126</sup>Es un caso representativo, en donde la competencia de la autoridad de una comunidad indígena se determina por acuerdo de las autoridades indígenas y las partes.

ingreso a las fiestas sociales y culturales de la parroquia Zumbahua por el lapso de cinco años; su expulsión de la comunidad por dos años y la rehabilitación por parte de sus familiares, mediante baño de agua y ortiga por treinta minutos; también la vuelta a la plaza comunal desnudos, cargando un quintal de tierra; pedir perdón público y recibir un latigazo por cada uno de los dirigentes de las comunidades<sup>127</sup>.

El 23 de mayo del 2010 se reunió nuevamente la asamblea general durante diez horas, con la presencia de cuatro mil comuneros para administrar justicia a Orlando Quishpe, como autor material del asesinato, imponiendo las siguientes medidas de reparación, corrección y rehabilitación. A saber, la vuelta a la plaza desnudo y cargando un quintal de tierra; pedir perdón público; recibir el baño de agua y ortigada por cuarenta minutos; consejos por parte de los dirigentes indígenas; trabajo comunitario por cinco años con seguimiento y evaluación e indemnización a la madre del difunto por mil setecientos cincuenta dólares<sup>128</sup>.

Así se cumplió el juzgamiento, desde la presentación de la noticia a las autoridades comunitarias, investigación, declaración de las partes, sanción y ejecución. En consecuencia, el caso de 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 en el evento de que se hubiesen violentado los derechos humanos, acción que debía ser analizada desde una perspectiva intercultural.

### **Tratamiento del caso 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 viernes 27 de mayo de 2010, en horas de la madrugada, se entregaron “voluntariamente” los cinco jóvenes involucrados a la justicia ordinaria. El juez Primero de Garantías Penales de Cotopaxi dio inicio a la etapa de instrucción fiscal, por el presunto delito de homicidio. Se expidieron medidas cautelares de orden personal y fueron trasladados inmediatamente a la cárcel número 4 de la ciudad de Quito.

---

<sup>127</sup>Acta número 24 de “Solución de conflictos por muerte suscitado en la parroquia Zumbahua y juzgado en la Comuna la Cocha”.

<sup>128</sup>Acta de Asamblea del día domingo 23 de mayo del 2010.

Con las versiones de estos jóvenes, quienes aseguraron haber sido torturados y extorsionados por las autoridades indígenas de la comunidad La Cocha, el 31 de Mayo de 2010, el Fiscal de la provincia de Cotopaxi, dio inicio a una indagación previa, solicitando detención provisional para siete autoridades de esa comunidad. El día viernes 4 de Junio de 2010, en horas de la mañana, fueron detenidos tres de ellos, el presidente, la secretaria y el tesorero de la comunidad de Guantopolo.

Ellos fueron trasladados en un fuerte operativo policial a las instalaciones de la Comandancia General de Policía de la provincia de Cotopaxi, donde se receptaron sus versiones. Posteriormente, en horas de la tarde, fueron trasladados al Juzgado Tercero de lo Penal de Cotopaxi, donde se inició la instrucción fiscal por el presunto delito de plagio agravado de los cinco jóvenes; se expidieron las medidas cautelares de orden personal y de acuerdo a lo que dispone el artículo No. 428<sup>129</sup> de la Constitución de la república del Ecuador, se suspendió la tramitación de todo lo actuado y se remitió el caso a la Corte Constitucional para conocer sobre la prevalencia de la norma constitucional, en cuanto se refiere al reconocimiento de la jurisdicción indígena.

El mismo día en horas de la mañana, los abogados defensores de las autoridades indígenas apresadas presentaron el recurso de amparo de libertad<sup>130</sup> en sus dos modalidades, material y preventiva, ésta última anticipándose a lo que iba a ocurrir. Por la noche y después de que el juez Tercero de lo Penal de Cotopaxi ordenó el traslado de las autoridades indígenas a la cárcel de la ciudad de Latacunga, se evacuó la audiencia ante el presidente de la Corte Provincial de Justicia, quien decidió ordenar la inmediata libertad 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 la libertad, lo que en la práctica

---

<sup>129</sup> Artículo 428 de la Constitución de la República del Ecuador: “ 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 cuarenta y cinco días, resolverá sobre la constitucionalidad de la norma...”

<sup>130</sup> En estos días se hablaba de derogar la figura del amparo de libertad y dejar solamente el hábeas corpus. Lastimosamente las autoridades de la justicia ordinaria no se percataron de que estarían contrariando el artículo 25 de la Convención Americana de derechos Humanos y el 2.3. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ya que debían subsistir el amparo de libertad preventivo, que la figura constitucional no desarrolló.

causaba indefensión a los procesados. Este argumento fue inclusive utilizado posteriormente en la causa principal de los cinco jóvenes acusados por el presunto delito de homicidio.

El miércoles 9 de Junio de 2010, el Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Latacunga fue suspendido con sueldo por el lapso de tres meses, por autorización del presidente de la Consejo de la Judicatura, argumentando que la decisión de esta autoridad había ocasionado “conmoción pública”. Después de esta medida “provisional” y analizada su conducta en el plenario del Consejo de la Judicatura, se le sancionó con el cinco por ciento de su sueldo; es decir, la medida preventiva fue más drástica que la imposición de la sanción administrativa. También el Presidente de la Corte Provincial de Justicia de Cotopaxi tuvo que enfrentar una investigación por el presunto delito de prevaricato que se tramitó en la Fiscalía General del Estado.

Instaurados los dos juicios principales, el primero del presunto homicidio en contra Marco Olivo Pallo y el otro, por plagio de las autoridades indígenas de la comunidad La Cocha, Víctor Olivo Pallo -hermano de la víctima- 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 se iniciaron nuevos enjuiciamientos por parte de la justicia ordinaria, 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 del 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 aplicación de la justicia indígena, al igual que hizo la Corte Constitucional de Colombia en el período 1992-2000 en numerosas ocasiones, generando jurisprudencia al respecto y utilizando el recurso de los peritajes antropológicos.

Cuando se presentó esta acción, el 8 de junio de 2010, el presidente de la Corte Constitucional en funciones, Patricio Pazmiño, se comprometió públicamente a nombre de la institución 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 respuesta desde la aprobación de la Constitución 1998, cuando por primera vez se reconoció en el artículo No. 191 a la justicia indígena.

A esta acción constitucional hay que añadir que, en la misma época (agosto 2010) que se presentó esta garantía, la Presidencia de la República, a través de su Secretaria Jurídica, pidió a la Corte Constitucional una acción de interpretación constitucional del artículo No.171, que reconoce a la justicia indígena según la Constitución de 2008. Hasta la fecha no ha tenido respuesta.

Mientras tanto, luego de finalizada la instrucción fiscal, los cinco jóvenes involucrados en el homicidio exigieron su libertad, según ofrecimiento del ministro de Justicia, José Serrano, cuando fueron detenidos, sin obtener ninguna respuesta. Inclusive la defensa que se les proporcionó fue realizada y direccionada desde el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos a través de la Defensoría Pública, donde jamás se puso en evidencia que fueron ya juzgados y que no podían ser juzgados dos veces por el mismo delito.

Al cumplirse un año (mayo de 2011) de privación de libertad, y sin haber sido sometidos a juicio y expedida sentencia, los cinco jóvenes junto con sus defensores, el abogado indígena Raúl Ilaquiche y el abogado Carlos Poveda, solicitaron su libertad aduciendo la caducidad de la prisión preventiva, según lo estipula ley. La libertad fue concedida y los jóvenes abandonaron la cárcel 4 de la ciudad de Quito, donde estuvieron retenidos.

Retornando al trámite de la consulta constitucional, se debe mencionar, en primer lugar, que la Corte Constitucional disponía de 45 días de plazo para responder a la consulta realizada, de acuerdo al artículo No. 428 de la Constitución. Este plazo se incumplió largamente, pues la acción constitucional fue presentada el 8 de junio de 2010, y el 12 de agosto del mismo año fue admitida a trámite. Por lo tanto, se esperaba respuesta en 45 días, el 26 de septiembre. Sin embargo, la sentencia definitiva fue emitida con fecha 31 de julio de 2014 (Corte Constitucional del Ecuador 2014), es decir, 1.404 días después. Este señalamiento es importante pues, a pesar de las sesiones realizadas al interior de la Corte por este motivo, como se mencionará más adelante, demuestra la lentitud que mostró la Corte Constitucional en un tema clave para la vigencia del pluralismo jurídico en el país.

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 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 la provincia de Chimborazo, quien entregó su informe el 2 de abril de 2013. Ambos informes serán comentados más adelante, cuando se haga alusión a la acción del Estado.

Del caso mencionado se encargaron tres jueces constitucionales de acuerdo a sorteo. Primero, el juez Manuel Viteri Olvera, quien solicitó el peritaje de Esther Sánchez, pero no emitió dictamen porque terminó su período en octubre de 2012. Luego se hizo cargo el juez Marcelo Jaramillo Villa, quien igualmente solicitó el 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, 11 de junio y 2 de julio del 2014. Esta sentencia confirmaba lo actuado por la justicia indígena pero, cuando fue sometida a votación, tuvo un voto a favor (la del juez Jaramillo) y ocho votos en contra del resto de jueces. Luego de esta decisión, se nombró a la jueza Ruth Seni Pinoargote que fue la que finalmente emitió la sentencia aprobada el 31 de julio de 2014 por el pleno de la Corte, cuando ocho jueces votaron a favor y se consignó el voto salvado del juez Marcelo 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: 34-35).

Cabe mencionar que, 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. Su contenido será igualmente comentado más adelante.

### **La interpretación de los actores**

## Las nacionalidades y pueblos indígenas<sup>131</sup>

En la justicia kichwa actual, hay varios elementos que juegan un papel protagónico. En primer lugar, la existencia de las relaciones de parentesco consanguíneas establecidas a través del ayllu (grupo de familias ampliadas). Luego la presencia de alianzas matrimoniales con parejas de otros ayllus que forman parte de comunidades cercanas como parte de una acentuada endogamia étnica. Finalmente, la pertenencia a una comunidad o llaktayuk, que constituye el núcleo de la organización social. El sistema social de los kichwas no sólo sirve para mantener la armonía y control social; también funciona como un sistema de poder que resuelve o exacerba las cuestiones relativas a los derechos individuales y colectivos, a los deberes y 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 acciones 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 kichwas se define como llakikuna (conflictos) o llaki (triste). 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 la vigencia de una energía positiva, que recupere el equilibrio social, en otras palabras, el retorno al alli kawsay o buen vivir.

La autoridad de una comunidad del pueblo Chibuleo ensaya una descripción del llaki:

“Para nosotros es lo que una persona de la comuna hace en contra de algún compañero compañera, mayor o menor, o en contra de algunas de las personas de la comuna, los cuales hace preocupar a todos, a los dirigentes; afecta a la educación, a la organización, provocan 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 necesariamente pasar por una sanción social<sup>132</sup> y

---

<sup>131</sup>Las reflexiones que se presentan a continuación sobre la justicia indígena kichwa de la Sierra central son resultado de mi experiencia investigativa, iniciada desde el año 1998 y que continúa hasta la fecha (ver García 2002; Chávez y García 2004 y García 2012) y también de la consulta de investigadores que han publicado trabajos sobre el tema (ver Llasag M. 2010; Llasag R. 2010; Poveda 2010; Avila, 2013 e Ilaquiche 2004).

también por una cura espiritual<sup>133</sup> para lograr nuevamente su reintegración a la vida comunitaria.

Hay muchos conflictos generados por la acción del Ilaki, que la justiciakichwa agrupa en tres grupos: los que afectan a los intereses comunitarios, a los intereses familiares y a los intereses individuales. De acuerdo al estudio de caso de La Cocha, me detendré solamente en el último grupo, pues uno de los conflictos es el atentado contra la vida que provoca la muerte de algún comunero o comunera. De lo que se conoce, se trata más bien de situaciones excepcionales; son hechos que causan profunda tristeza al interior de la comunidad y su resolución descansa en manos de la asamblea comunitaria y sus autoridades, tal como ya se mencionó.

Una de las autoridades indígenas que juzgó a los jóvenes relata su visión sobre lo sucedido:

“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, 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” (Avila 2013: 14).

Como se puede ver de la narración antes descrita, las autoridades indígenas cumplieron con los requerimientos que para estos casos dispone la justicia indígena kichwa. El conflicto es importante porque intervinieron las dos justicias, indígena y ordinaria, y de alguna manera los actores, parientes de la víctima y victimarios, vivieron en carne propia ambos procesos.

El 6 de junio de 2013, junto con dos colegas abogados, tuve la oportunidad de entrevistar a los cinco jóvenes implicados, una vez que pasaron doce meses en la cárcel No. 4 de la ciudad de Quito, y fueron liberados por acción de sus abogados defensores, al haber transcurrido un año de su apresamiento sin recibir sentencia.

---

<sup>132</sup>El ser juzgado en público, recibir castigos físicos, pagar una multa económica y realizar trabajos comunitarios.

<sup>133</sup>El consejo y 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.

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 el dolor físico se olvida. Plantearon que, aun siendo inocentes, si es que se cumplía 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, “carne fresca paga piso”, por lo decidieron estar siempre juntos para evitar que abusen de ellos. Calificaron a la cárcel como “un infierno en vivo, en donde habita el diablo”. Estar en la cárcel era estar como muertos en vida. Muchos presos tuvieron actitudes racistas y les decían despectivamente que son “indios” y “runas”. Recuerdan haberse peleado a golpes seis veces con otros presos para defenderse o para no dejarse humillar.

Una de las cuestiones más duras fue no poder estar con sus familias. Dijeron que sus familias sufrieron mucho y les costó dinero y tiempo irles a visitar. Pero, no los abandonaron. Sintieron que su familia y su comunidad les creyeron y apoyaron.

Respecto a la justicia ordinaria, afirmaron que la gente era autoritaria. Ellos estaban lejos de la comunidad, el tiempo pasaba lento y no se hacía nada, nadie decía la verdad. El fiscal era mojigato; el rato menos pensado te sacaban el puñal (hacen referencia a la acusación por asesinato y a una posible pena de 12 a 16 años con la que les amenazaron). “No hay nada bueno en la cárcel. Uno afuera aprende a volar, adentro de la cárcel te cortan las alas.” Mencionaron que los guías eran corruptos, al igual que la ley y también los abogados.

En el caso de los familiares de la víctima, representada por uno de sus hermanos, un abogado funcionario de la Defensoría del Pueblo de Cotopaxi fue entrevistado por Avila, (2013) quien le preguntó su percepción 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 efectivo 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” (Avila 2013: 16).

Respecto a la intervención de las autoridades de la justicia ordinaria, 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” (Avila2013:17).

Para finalizar 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 comunidad de La Cocha y rechazaron todo intento de intervención de la justicia ordinaria.

Marlon Santi, presidente de la CONAIE en 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”. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2010/05/27/1/1447/santi-castigo-cocha-fue-leve-frente-aplican-otras-comunas.html>, consultado el 13 de febrero de 2017).

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 provocó el inicio de un proceso de oposición de la CONAIE al gobierno de Rafael Correa, luego de la aprobación de la Constitución de 2008 y del apoyo que había ofrecido esta organización en la primera etapa del mencionado gobierno desde el año 2007. El tema de discordia fue que la ley abrió la posibilidad de llevar adelante la explotación minera a cielo abierto en áreas protegidas del país y en territorios indígenas, en clara contradicción con el mandato minero aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente en el 2008 que lo prohibía.

Por lo tanto, la disputa entre el gobierno y la CONAIE fue subiendo de tono y el suceso de la comunidad 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 por la Asamblea Nacional. El juzgamiento fue utilizado por el Estado como una ocasión de ejercer su poder y de debilitar al movimiento indígena, como parte de una estrategia política de mediano y largo plazo que ya fue señalada en el capítulo anterior. En otras palabras, la acción de la justicia indígena kichwafue judicializada por parte del Estado y, de alguna manera, politizada, tal como lo plantean los Comaroff (2011) y Sieder (2006).

### **El Estado**

La acción del Estado mostró en este caso diferentes actores y una misma percepción. La percepción generalizada fue la de censurar el ejercicio de la justicia indígena por tratarse de un hecho (asesinato) que estaba fuera de su competencia. Es decir, desde el inicio se privilegió la subordinación de la justicia indígena hacia la justicia ordinaria y continuamente se la descalificó, como se verá en la opinión de los actores e instituciones estatales.

Desde el poder ejecutivo, intervinieron dos instancias, la presidencia de la república y su asesoría jurídica, y el ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. A manera de contexto, es necesario señalar que la prensa, a través de un canal de televisión de alcance nacional, emitió una noticia el 17 de mayo, informando que el principal implicado, Orlando Quishpe, iba a ser sentenciado a muerte el 23 de mayo, fecha en la cual se le iba a juzgar. Este hecho, como muchos más que promovieron los medios de comunicación durante el desarrollo del caso, fueron meramente especulativos y resultado de prejuicios de carácter racista contra la justicia indígena.

El presidente de la república se pronunció en el periódico digital *El Ciudadano* y en el *Enlace Ciudadano* No.174 del 27 de mayo de 2010, cuando aseguró que:

“La ley indígena es comprensible siempre y cuando no se atente contra la Constitución y los derechos humanos. Así mismo recordó que 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” (citado en Llasag y Poveda 2012: 57).

“Los últimos hechos de ajusticiamientos registrados en las comunidades corresponden a intentos desestabilizadores de cierta dirigencia indígena, la cual quiere declararse fuera del Estado ecuatoriano y agruparse de forma independiente” (disponible en <http://www.eluniverso.com/2010/05/30/1/1355/correa-anuncio-juicio-contradirigentes-indigenas.html>, consultado el 9 de febrero de 2017).

Cabe mencionar que la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, a través del secretario jurídico, Alexis Mera, con fecha 7 de agosto de 2010, pidió una interpretación a la Corte Constitucional del alcance del artículo constitucional No. 171, que es el que reconoce la justicia indígena. Esta consulta no ha sido respondida por esta Corte hasta la fecha, como ya se mencionó.

De igual manera el ministro de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de la época, José Serrano, mencionó refiriéndose a 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 (citado en Llasag y Poveda 2012: 57).

El poder judicial intervino inicialmente a través del Fiscal General, Washington Pesantez, tratando de mediar con las autoridades indígenas para que los jóvenes fuesen entregados a la justicia ordinaria, pero en ese intento fue impedido de llegar a la comunidad de La Cocha por los comuneros que bloquearon el camino de acceso. 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 Pesantez manifestó que:

"Algunos creen que viven en Macondo y este es el 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" (disponible en <http://www.eluniverso.com/2010/05/18/1/1447/pesantez-amenaza-retirar-fiscales-indigenas-ajusticia-acusado.html>., consultado el 9 de febrero de 2017).

Finalmente, el actual presidente del Consejo de la Judicatura, Gustavo Jalkh, una vez posesionado de su cargo, en su visita a la presidenta de la Asamblea Nacional solicitó que:

“Es necesario que la Asamblea [legislativa] analice el desarrollo legislativo pertinente y zanje de manera definitiva, con normas claras, lo que corresponde a la justicia indígena en términos de definir que son asuntos internos de una comunidad indígena” (disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/05/29/nota/962856/jalkh-pide-legislar-sobre-justicia-indigena>, consultado el 9 de febrero de 2017).

Para finalizar la percepción del Estado, haré alusión a la acción de *amicus curiae* presentada por la Defensoría Pública y me detendré en el análisis de la sentencia de la Corte Constitucional del 2014.

Ernesto Pazmiño Granizo, defensor público general del Ecuador, Jorge Paladines Rodríguez y Luis Ávila Linzán, funcionarios de la Defensoría Pública (Corte Constitucional, 2014: 6-7), manifestaron que la pregunta central que se le planteó a la Corte Constitucional es si el ejercicio de la justicia indígena, de acuerdo a lo que establece el artículo No. 171 de la Constitución, 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 a la Corte: ¿Es competente la Corte Constitucional para limitar la aplicación del artículo No. 171 de la Constitución vigente?; y ¿Limita específicamente el artículo 171 de la Constitución vigente las materias de conocimiento de los sistemas de justicia indígena?

Argumentaron que, aunque el artículo No. 171 impone límites constitucionales al ejercicio de los sistemas de justicia indígena, cualquier regulación, aun jurisprudencial, sería una limitación regresiva, y por tanto inconstitucional, sin que esto signifique que los sistemas de justicia indígena deban funcionar sin ningún control.

Señalaron que el texto constitucional es un límite material al ejercicio del poder, pues impide que éste 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 supapel de máximo intérprete, y que los derechos constitucionales obligan al Estado a materializarlos a través de las leyes, políticas públicas y sentencias.

También consideraron que la Corte Constitucional no es *a priori* competente formalmente, para limitar lo ya establecido en el artículo No. 171 de la Constitución. 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 hacer justicia para las autoridades indígenas tienen particularidades propias. Una de ellas, la más importante, es su naturaleza comunitaria. Además del ejercicio colectivo de la autoridad, tampoco existen 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 No.171 de la Constitución es inaplicable a los sistemas de justicia indígena, ya que opera a través de lazos comunitarios.

El derecho propio de las nacionalidades y pueblos colectivos indígenas no está en códigos ni cuerpos legales, a pesar de que en algunas comunidades existan normas escritas por decisión propia. Cada nacionalidad y cada pueblo indígena poseen su propio orden político y por tanto de derecho, que no está centralizado ni generalmente explícito.

Como se apreciará en la mención de la sentencia que sigue a continuación, ninguno de los argumentos del *amicus curiae* planteado por la Defensoría Pública fue acogido por los jueces de la Corte Constitucional.

La sentencia N°113-14-SEP-CC, de la Corte Constitucional sobre el caso La Cocha definió dos puntos importantes. Primero, que 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 ídem). Segundo, que 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 exclusivamente por la justicia ordinaria.

El sustento jurídico<sup>134</sup> de estas decisiones fue que la justicia indígena del pueblo kichwa pantzaleo “no juzgó ni sancionó a la afectación a la vida, en tanto bien jurídico protegido y derecho subjetivo de la persona” (Corte Constitucional 2014), sino que lo asumió, lo juzgó y lo sancionó en tanto genera un conflicto múltiple entre las familias y en la comunidad,

---

<sup>134</sup> Luego de la sentencia se han elaborado varias tesis de grado y pos grado sobre el tema, analizándola desde el punto de vista jurídico (Bravo 2015; Guamán 2015; Capelo 2015 y Coronel 2016).

que debe ser resuelto con el fin de restaurar la armonía de la comunidad. En este sentido, no se juzgó el atentado contra la vida considerada individualmente. “Por tanto, la Corte constató que la justicia indígena, cuando conoce casos de muerte no resuelve respecto de la afectación al bien jurídico vida, como fin en sí mismo, sino en función de las afectaciones que este hecho provoca en la vida de la comunidad”(Corte Constitucional 2014).

Esta “omisión” de la justicia indígena le permitió a la Corte reconocer a la justicia ordinaria el derecho al juzgamiento respectivo para proteger la afectación al bien jurídico vida, considerado individualmente.

Para cerrar la participación del Estado en el caso La Cocha, cito dos reacciones a la sentencia de la Corte Constitucional emitida el 30 de julio de 2014. La una, por parte de los abogados defensores de los cinco jóvenes involucrados, que reclamaron por la demora en el plazo de respuesta de la Corte y también, usando el recurso de repetición y aclaración, presentaron un escrito impugnando la sentencia. La otra, por parte de la CONAIE, que 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” (disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/04/nota/3321746/conaie-se-declara-desobediencia-resolucion-cc-sobre-justicia>, consultado el 13 de febrero de 2017).

### **La sociedad civil**

En este campo, aparecen tres actores importantes. A saber, los medios de comunicación, los organismos internacionales de derechos humanos adscritos a Naciones Unidas, y algunos académicos. Respecto de los primeros, como ya se mencionó, 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 ecuatorianos cuando cubren hechos vinculados a la justicia indígena.

A manera de ilustración, un solo ejemplo. Llasag y Poveda (2012) mencionan que:

“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 por ciento contiene opiniones despectivas y de deslegitimación de la justicia indígena” (2012:58).

En cuanto a los organismos internacionales de derechos humanos, un relator especial de Naciones Unidas se pronunció públicamente sobre el tema de justicia indígena. James Anaya, relator especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas de la época, hizo alusión, en declaraciones públicas realizadas el 8 de junio de 2010<sup>135</sup>, desde Ginebra, a la polarización mostrada en el caso de La Cocha, entre las opiniones de los medios de comunicación y las declaraciones de las autoridades gubernamentales contra las autoridades las organizaciones indígenas y su sistema de justicia. El relator opinó que: “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”. Además dijo que “Resulta contraproducente para la construcción del estado intercultural y plurinacional que declara la nueva constitución de Ecuador que se llegue 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 2010 en la comunidad de la Cocha, Provincia de Cotopaxi”.

En tal sentido, el relator especial instó a la sociedad y las autoridades ecuatorianas a reconocer el funcionamiento efectivo y pacífico de las justicias ancestrales en la enorme mayoría de casos, pero también a no confundir casos de justicia por mano propia y hechos 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”.

---

<sup>135</sup>Disponible:<http://newsarchive.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10128&LangID=S>, consultado el 13 de febrero de 2017.

Por último, presento la percepción de algunos académicos vinculados a la historia y las ciencias jurídicas. Enrique Ayala Mora, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, opinó:

“Yo coincido en este punto con el Presidente, creo que tiene una visión sensata con responsabilidad de jefe de Estado: 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”<sup>136</sup>.

El jurista Ramiro Aguilar, dijo que:

“De acuerdo con la constitución, la justicia indígena no puede tratar asuntos de interés público en los que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir, como es el caso de un asesinato. A su juicio las decisiones de una comunidad originaria tampoco pueden ir en contra del respeto a los derechos humanos al decidir la aplicación de lo que consideró fueron "torturas". En todo lo que sean delitos tipificados en el Código Penal, la justicia indígena no tiene nada que hacer, pues ello es responsabilidad de la justicia ordinaria”<sup>137</sup>.

Finalmente, Fabián Corral, jurista y profesor de la Universidad San Francisco, manifestó que:

“Tanto la Constitución como el Código Orgánico de la Función Judicial incurren en grave error cuando, sin evidencia científica, y probablemente, por razones políticas, transformaron en hecho cierto la hipótesis no demostrada de la existencia de un “sistema” de derecho autóctono, que habría sobrevivido desde los tiempos precolombinos. No se ha probado tal teoría. No hay estudio serio que lo pruebe. La verdad es que no existe un “sistema” alternativo de derecho consuetudinario. No hay una estructura racional de justicia de origen tradicional, extendida, aceptada y vinculante para amplios sectores de la población andina. Los episodios que se han visto son atentados a los derechos fundamentales, venganzas colectivas, algunas heredades de los españoles, pero no son “sistema”, ni sustantivo ni procesal”<sup>138</sup>.

El caso de la comunidad de La Cocha permite señalar algunas conclusiones que surgen de su análisis. El proceso de aprobación de la Constitución de 2008 marcó una transición política del Estado ecuatoriano. Los proyectos constitucionales transformadores dirigidos a la construcción de un Estado plurinacional e intercultural, como el vivido por Bolivia y

---

<sup>136</sup> Disponible en <http://www.vistazo.com/ea/pais/?eImpresa=1027&id=3361>, consultado el 13 de febrero de 2017.

<sup>137</sup> Disponible en: [http://www.bbc.co.uk/mundo/america\\_latina/2010/05/100526\\_0713\\_ecuador\\_justicia\\_indigenas\\_cr.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/05/100526_0713_ecuador_justicia_indigenas_cr.shtml), consultado el 13 de febrero de 2017.

<sup>138</sup> Disponible en: <http://www4.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=245811>, consultado el 13 de febrero de 2017.

Ecuador en la primera década del siglo XXI, son el punto de partida de procesos históricos de largo plazo. Sin embargo, es necesario advertir que en el corto y mediano plazo este tipo de procesos están 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 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 practicada en la comunidad de La Cocha. Se trata de una práctica que, reconocida o no por 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 mencionada<sup>139</sup>. De manera paradójica, lo que muestra el caso La Cocha es que la justicia indígena se ha convertido en uno de los blancos de la vieja política opuesta a la transformación y empeñada en mantener la capacidad del Estado como la única fuente creadora de leyes y normas.

En otras palabras, así como la justicia indígena aparece como la cara más visible y amenazante del proyecto plurinacional e intercultural, a su vez muestra una gran vulnerabilidad, pues su práctica tiende a ser estigmatizada, tachada de bárbara e incivilizada, por parte de sus adversarios. El tratamiento mediático, político y jurídico que se ejerció desde las diversas instancias del Estado ecuatoriano, tal como se ha mostrado en el caso La Cocha, constituye una expresión elocuente de este proceso.

Otra conclusión importante es que el tema de la justicia indígena no es una cuestión solamente cultural. Es sobre todo un tema de “economía política de la verdad”. Tanto la justicia ordinaria como la justicia indígena forman parte de un contexto político, social y económico. Su verdadera comprensión debe entenderse en esos contextos. De allí que la construcción del pluralismo jurídico debería dar lugar a la creación de múltiples

---

<sup>139</sup> Ver propuesta de la CONAIE (2007:15) a la Asamblea Nacional Constituyente.

pluralismos, tales como el de saberes, economías, políticas, etc. Es decir, el conflicto que planteó el caso de La Cocha al estado ecuatoriano es una muestra de que es necesario generar sistemas de convivencia alrededor de las políticas de la diferencia, en el sentido planteado por Grimson y Bidaseca (2013).

La sentencia de la Corte Constitucional de julio de 2014 muestra también la preeminencia de la concepción del bien jurídico de la vida, considerada 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 derecho privado y derecho público. El ejercicio de la justicia ordinaria se lleva a cabo en un espacio público reservado a los ciudadanos. 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 desde Occidente para el buen desempeño de los estados-nación latinoamericanos.

Finalmente, los Estados modernos latinoamericanos se caracterizan por la vigencia de dos características estructurales, el colonialismo y el racismo. El primero entendido como “un sistema de naturalización de las relaciones de dominación y de subordinación basadas en diferencia étnicas o raciales” (Santos y Grijalva 2012: 22); y el racismo considerado como un sistema que oculta y estigmatiza todo tipo de diversidad. Una reciente investigación (Encalada 2012), realizada con base en un estudio de caso en la ciudad de Riobamba, muestra el racismo de los operadores de justicia cuando el acusado es un indígena, en especial el criterio usado por el juez para condenar al acusado utilizando la noción de rusticidad<sup>140</sup>, definición racista usada en la colonia para identificar al indígena. Considero que la sentencia de la Corte Constitucional es otro claro ejercicio de racismo institucional usado por el Estado para descalificar a la justicia indígena, declarándola incapaz de juzgar delitos contra la vida y reconociendo la superioridad de la justicia ordinaria para hacerlo.

---

<sup>140</sup>La rusticidad, según el código penal ecuatoriano, es un atenuante de la pena. Sin embargo, en la práctica observada por la investigadora es la “inferiorización de los indígenas en la interpretación y ejercicio de las leyes (Encalada 2012: 196).

Al respecto, la opinión de un dirigente de la CONAIE es ilustrativa: “Floresmilo Simbaña, miembro de la CONAIE, aseguró que este fallo en el caso La Cocha, era una "reforma tramposa, racista con sesgo político"<sup>141</sup>.

### **La relación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena**

El artículo No. 171 de la Constitución ecuatoriana que reconoce la práctica de la justicia indígena termina con la siguiente frase: “La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria”. En otras palabras, la norma constitucional encargó a la legislación secundaria la concreción de este doble proceso. Es necesario aclarar que, desde la vigencia de la Constitución de 1998, se intentó iniciar un proceso de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria alrededor de dos tipos de acciones. La primera ha pasado por la creación de jurisprudencia por parte de los operadores de justicia de ambos sistemas, de modo que de alguna manera se creen precedentes jurídicos referenciales hacia el futuro. La experiencia ecuatoriana en este campo es más bien escasa, y cuando se ha dado no ha establecido límites claros y definidos entre las dos justicias. Los dos estudios de caso presentados en este capítulo son prueba fehaciente de lo dicho, por lo que no profundizaré en estas acciones.

La segunda acción se ha concentrado en algunos intentos de crear legislación secundaria por parte de la función legislativa, sin que hasta la fecha haya normativa al respecto. Me detendré en estos procesos con mayor detalle.

En el país ha habido tres intentos de elaboración de una ley sobre coordinación y cooperación entre la justicia ordinaria y la justicia indígena. El primero ya lo mencioné en las páginas iniciales de este capítulo. El segundo intento formó parte del proyecto Desarrollo y Diversidad Cultural llevado a cabo por el sistema de Naciones Unidas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio Coordinador de Patrimonio Cultural y Natural con el financiamiento de la Agencia Española de Cooperación y Desarrollo, iniciado en octubre de 2008.

El proceso de elaboración de la ley fue planificado para ser desarrollado durante el año 2010 y tenía previsto tres etapas: una primera de elaboración de un anteproyecto de ley

---

<sup>141</sup>Disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/04/nota/3321746/conaie-se-declara-desobediencia-resolucion-cc-sobre-justicia>, consultada el 15 de febrero de 2017.

producido por representantes del Estado, las organizaciones indígenas nacionales y los consultores de Naciones Unidas. La segunda contemplaba un amplio proceso de información y consulta a las diversas organizaciones indígenas regionales y locales del anteproyecto para enriquecerlo. La tercera consistía en la entrega del proyecto definitivo a la Asamblea Nacional para su discusión y aprobación. Como se puede apreciar, se planteó un proceso participativo y amplio que dé como resultado un proyecto de ley previamente debatido y con apoyo social de los actores involucrados. En mayo de 2010 la justicia indígena ejerció justicia sobre un caso de asesinato en la comunidad de La Cocha, pero la acción fue impugnada por la Fiscalía General del Estado y el proceso de elaboración de la ley se detuvo por decisión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

A la par de este intento, la asambleísta indígena Lourdes Tibán sometió a la consideración de la Asamblea nacional un anteproyecto de ley orgánica sobre el tema apoyado por la CONAIE el 2 de febrero de 2010. El 4 de enero de 2011 es enviado por orden del Consejo de Administración Legislativo a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, con el fin de elaborar el informe para el primer debate en el pleno de la Asamblea, documento que fue entregado al presidente de la Asamblea el 19 diciembre de 2011. Para la realización del informe, la Comisión convocó a diferentes actores para consultar su opinión: dirigentes indígenas, jueces, abogados, académicos, ONG de derechos humanos, funcionarios del Estado y del sistema de Naciones Unidas, además de una videoconferencia con el Relator de Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, James Anaya.

En mayo de 2012, se realizó el primer debate en el pleno de la Asamblea, luego de lo cual el proceso de aprobación quedó detenido, ya que varios actores sociales solicitaron que antes de su aprobación debía ser sometido a consulta previa, tal como lo manda la Constitución en el artículo No. 57, numeral 17, que habla de la consulta previa prelegislativa. El 27 de junio de 2012, el Consejo de Administración Legislativo expidió el instructivo para la realización de la mencionada consulta. Sin embargo, como la aprobación

del proyecto de ley de coordinación y cooperación entre ambas justicias fue suspendido, el instructivo no fue aplicado en este caso<sup>142</sup>.

En mayo de 2013, se inició un nuevo período legislativo con una mayoría absoluta de asambleístas del bloque de Alianza País. El presidente de la comisión de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, Mauro Andino, declaró respecto del proyecto de ley en cuestión:

“Éste es uno de los proyectos más antiguos de la Comisión de Justicia, pues ingresó el 4 de enero de 2011, debido a que aborda una temática muy compleja desde el punto de vista jurídico y cultural. El proyecto ha recibido una gran cantidad de sugerencias y observaciones, se ha realizado una gran cantidad de foros y conferencias, hemos recibido el criterio de expertos en justicia indígena, pero es muy difícil conciliar las dos visiones que existen al respecto” (Disponible en: [http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news\\_user\\_view&id=198089](http://ecuadorinmediato.com/index.php?module=Noticias&func=news_user_view&id=198089), consultado el 16 de febrero de 2017).

También mencionó que, en el período legislativo 2013-2017, la Comisión debía aprobar 19 proyectos en trámite, y que el proyecto de coordinación y cooperación entre las dos justicias tenía prioridad seis. Esta promesa del funcionario mencionado tampoco se cumplió.

Finalmente, el 30 de julio y el 6 de agosto de 2014, la Corte Constitucional emitió las sentencias sobre el caso de la comunidad de La Cocha y de la supuesta matanza de un grupo de guerreros del pueblo taromenane, acciones que, como ya se mencionó, limitaron la aplicación de la justicia indígena. Ante estos sucesos, el asambleísta indígena de Alianza País, Gilberto Guamangate, admitió que proseguir con el debate del proyecto no sería una prioridad del oficialismo. “No está dilucidado dentro de la agenda, pero hice un pronunciamiento en Twitter para ver si en los próximos días, dentro del bloque, se puede analizar un proyecto que ayude a armonizar la justicia indígena y ordinaria” (disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/17/nota/3438486/ley-justicia-indigena-ampliaria-sentencias-cc>, consultado el 16 de febrero de 2017).

---

<sup>142</sup> En Colombia, en el año 2002, se presentó un anteproyecto de ley por parte del senador indígena Jesús Piñacue, el intento no prosperó por estar más orientado a la coordinación con los pueblos indígenas andinos y no con los pueblos amazónicos. Actualmente no existe ley, sin embargo ambas justicias coordinan a través de las siguientes instancias estatales: fiscalía, procuraduría, defensoría pública, policía, fuerzas armadas, instituto colombiano de bienestar familiar, unidad de protección de víctimas, medicina legal y cancillería (comunicación personal de Esther Sánchez Botero).

Por su parte la asambleísta indígena del MUPP, Lourdes Tibán, proponente del proyecto de ley, declaró al respecto:

“Van a decir que ese mamotreto de la Corte es vinculante y ya no se necesita de una ley. Eso está diciendo el oficialismo. No hacen un esfuerzo por desarrollar jurídicamente y desde una visión intercultural qué son los conflictos internos. Volvimos a ser...” (disponible en: <http://www.eluniverso.com/noticias/2014/08/17/nota/3438486/ley-justicia-indigena-ampliaria-sentencias-cc>, consultado el 16 de febrero de 2017).

Más allá del trámite de la ley de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, me permito presentar el caso de la comunidad de San Pedro, ubicada en la parroquia Honorato Vásquez, del cantón Cañar, en la Sierra centro-sur del país. Se trata de una comunidad perteneciente al pueblo cañari que forma parte de la nacionalidad quichwa.

Desde diciembre de 2016, se encuentra preso el taita José Sarmiento, presidente del consejo de justicia indígena de su comunidad. Fue acusado de secuestro extorsivo de un cuatrero y sentenciado a cinco años de cárcel. El caso se inicia porque en la zona mencionada actuaba una banda de cuatros mestizos denominada “Las Sombras Negras”, dedicada al robo de ganado de los comuneros indígenas. Cansados de estas acciones las autoridades y comuneros de San Pedro se organizaron y lograron capturar a la banda mencionada. Sus miembros fueron juzgados por las autoridades indígenas, entre ellas José Sarmiento, resolviendo treinta casos de cuatrismo, logrando la devolución del ganado o la indemnización por el ganado ya vendido.

Uno de los cuatros sancionados, en complicidad con funcionarios judiciales y un grupo de abogados mestizos, inició una demanda contra José Sarmiento, acusándole de secuestro y extorsión. El caso fue juzgado por la justicia ordinaria y la autoridad indígena fue condenada a cinco años de prisión, pena que se encuentra cumpliendo en la cárcel de Turi de la ciudad de Cuenca.

Animados por el desenlace de esta falsa acusación, los demás cuatros hicieron denuncias similares contra veintitrés autoridades indígenas de la zona de Cañar Alto, y actualmente están abiertos veinte y ocho procesos con la misma acusación de secuestro y extorsión. Para

todos estos casos, incluido el del taita José Sarmiento, la CONAIE se encuentra negociando el indulto con el nuevo presidente ecuatoriano, Lenín Moreno, cuyo período se inició el 24 de mayo de 2017<sup>143</sup>.

Como se puede apreciar, el destino de la posible cooperación y coordinación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria, en cuanto a la generación de legislación secundaria, ha sido fallido hasta la fecha. El proyecto en discusión presentado por la asambleísta Tibán tenía veintitrés artículos, pero la Comisión de Justicia lo redujo a dieciocho, vale la pena un análisis más a fondo del contenido y de sus principales nudos críticos.

El primero es el referido a la potestad que tienen las autoridades indígenas de administrar justicia, de conformidad con su derecho propio, respetando la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Este tema está claramente establecido en las normas constitucionales vigentes.

El segundo nudo crítico se refiere a la competencia material, territorial y personal. En la primera se discute si las autoridades indígenas tienen competencia o no para resolver todos sus conflictos internos. La respuesta es afirmativa, a excepción de los conflictos internos de genocidio, de lesa humanidad, los crímenes de guerra, el tráfico internacional de estupefacientes, el crimen organizado transnacional, la malversación de fondos públicos y aquellos delitos contra la seguridad del Estado<sup>144</sup>.

La competencia territorial considera que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán sus funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, entendiendo como tal el espacio o área en donde los pueblos comunidades y nacionalidades desarrollan su cultura, leyes, formas de organización, comercio, economía propia y que constituye su hábitat. Es decir, se trasciende la noción espacial de territorio, pues se trata de una noción transterritorial que incluye a los pueblos indígenas fuera de sus comunidades de origen.

---

<sup>143</sup> Disponible en <http://www.inredh.org/index.php/en/14-multimedia/9-lista-youtube> consultado el 30 de junio de 2017.

<sup>144</sup> Este tema también lo considera el Proyecto de Ley para la Jurisdicción Especial Indígena de Venezuela y la ley de Deslinde Jurisdiccional de Bolivia.

La competencia personal es la más polémica. Se diferencian varias situaciones: 1. Los conflictos entre personas, grupos o colectividades indígenas serán conocidos por la autoridad indígena. 2. Los conflictos en los que una persona no indígena viole los derechos de una persona, grupo o colectividad indígena serán conocidos por la autoridad indígena, siempre que la persona no indígena tenga su domicilio, residencia, negocio o industria dentro del territorio indígena. Si la persona no indígena estuviere de tránsito por el territorio indígena, el conflicto deberá ser conocido por la justicia ordinaria, pero la autoridad indígena podrá imponer medidas de reparación. En este último caso, se respetará el derecho de la persona no indígena a someterse a la justicia indígena voluntariamente.

3. Los conflictos en que una persona, grupo o colectividad indígena viole los derechos de una persona no indígena serán conocidos por la autoridad indígena. En este último caso, se respetará el derecho de la persona no indígena, en su calidad de víctima, a no someterse a la justicia indígena y presentar el caso ante la justicia ordinaria.

4. Los conflictos entre personas no indígenas en territorio indígena, cuando éstos no afecten a la comunidad, deberán ser conocidos por la justicia ordinaria; sin embargo, se respetará el derecho de las personas no indígenas a someter el caso a la justicia indígena.

En cuanto a los conflictos de competencia igualmente se diferencian tres situaciones:

1. En caso de conflicto entre indígenas pertenecientes a distintas comunidades, pueblos o nacionalidades indígenas, las autoridades de las respectivas comunidades, pueblos o nacionalidades deberán acordar cuál es la autoridad competente para conocer el conflicto. En caso de no llegar a acuerdo, la competencia será resuelta por las autoridades de la organización de grado jerárquicamente superior a las que pertenezcan las colectividades que reclaman competencia.

2. Las personas no indígenas involucradas en un conflicto podrán de mutuo acuerdo someter sus litigios a conocimientos de las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

3. En aquellos casos en que una persona niega su condición de persona indígena, el asunto deberá ser sometido a la Corte Constitucional, y la misma resolverá quién es la autoridad

competente para conocer el conflicto.

Un tema igualmente de debate es el referido a la revisión de resoluciones y controles internos dentro de la aplicación del derecho indígena. Se sugiere que las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas acudirán a las instancias propias o crearán las que fuesen necesarias para la revisión de las decisiones de sus autoridades. Los conflictos de competencia entre autoridades indígenas serán resueltos de acuerdo a sus usos, costumbres y procedimientos propios. Una vez que las autoridades indígenas de segundo grado hayan resuelto la controversia, y siempre que persista inconformidad con la solución, se procederá al respectivo trámite ante la Corte Constitucional. La revisión de decisiones de la jurisdicción indígena mediante acción extraordinaria de protección, para su debido trámite ante la Corte Constitucional, deberá ser previamente resuelta por las autoridades indígenas de segundo grado en su respectiva jurisdicción.

Para finalizar el tema de la competencia, está el principio de subsidiaridad, por el cual las autoridades de las comunidades pueblos o nacionalidades indígenas, de común acuerdo con las partes involucradas en un conflicto, podrán someter el conflicto a la justicia ordinaria. En este caso existe el atenuante de que, cuando se presente un conflicto con relevancia penal y la comunidad no quiera o no pueda juzgar, se podrá presentar una denuncia ante la fiscalía más cercana del otro sistema.

El tercer nudo crítico es la relación entre la vigencia de los derechos humanos y la práctica del derecho indígena. Un primer tema se refiere a que los procedimientos y las sanciones de la jurisdicción indígena deberán respetar los derechos humanos establecidos en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La compatibilidad de éstos sólo podrá ser conocida por la Corte Constitucional mediante control abstracto de normas, acción extraordinaria de protección o mediante medidas cautelares<sup>145</sup>.

Las autoridades indígenas no podrán utilizar procedimientos discriminatorios o que impliquen torturas, tratos inhumanos, crueles o degradantes. De igual modo, las autoridades indígenas no podrán establecer las siguientes sanciones:

1. Pena de muerte.

---

<sup>145</sup>. Ver Constitución de la República, Artículos 57.1, 57.9 y 76 y Código Orgánico de la Función Judicial, Artículo 24.

2. Tortura, tratos inhumanos, crueles o degradantes.

3. Esclavitud o servidumbre.

No se considerará que violan los derechos humanos las sanciones que importen para la persona infractora un sufrimiento, lesión o privación de derechos menor que el que significaría la pena prevista en el Código Penal vigente para actos delictivos similares<sup>146</sup>. Tampoco se considerará que violen los derechos humanos las sanciones que cumplan la función ritual de reincorporación a la comunidad. En caso de no cumplir con dicho fin o excederlo, será considerado como un acto cruel, inhumano o degradante. En caso de que la autoridad utilice un procedimiento prohibido, cualquier persona podrá solicitar medidas cautelares de conformidad con la Constitución y la Ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional<sup>147</sup>.

En caso de que se impongan sanciones prohibidas, se podrá presentar una acción extraordinaria de protección de derechos de conformidad con la Ley orgánica de garantías jurisdiccionales y control constitucional, sin perjuicio de la acción penal a que hubiere lugar<sup>148</sup>. Se deja la opción a que la fuerza pública pueda impedir estas violaciones graves a los derechos humanos.

El último nudo crítico es el relacionado con la coordinación y cooperación entre los dos sistemas de justicia. En cuanto al tema de los principios que guían esta colaboración, se considera importante los siguientes:

1. El derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
2. La máxima autonomía de la jurisdicción indígena y la mínima intervención del Estado.
3. Las autoridades indígenas, al igual que las autoridades de la jurisdicción ordinaria, actuarán aplicando el principio de reciprocidad en sus actuaciones, con la finalidad de cumplir con la obligación de administrar justicia en todo el territorio nacional.

---

<sup>146</sup>Ver Comisión de Reforma Integral del Código Penal de Bolivia (Luis Arroyo Zapatero, Matías Bailone, Elías Carranza, Adán Nieto Martín, Moisés Moreno Hernández, José Sáez Capel, Jan Simón, Eugenio Raúl Zaffaroni), Anteproyecto de Reforma al Código Penal de Bolivia, Parte General, 2009, Artículo 12, Anteproyecto de Código Orgánico de Garantías Penales del Ecuador, Artículo 10.

<sup>147</sup> Constitución de la República, Artículo 87.

<sup>148</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Artículos 65 y 66.

Los sistemas de derecho indígena y ordinario podrán prestarse apoyo en lo referido a la investigación, juzgamiento o ejecución de sus decisiones. Para tal efecto, se podrán suscribir convenios de cooperación, mesas de diálogo y acuerdos verbales. Es indispensable diferenciar qué tipo de autoridades pueden colaborar entre sí:

1. Las autoridades de las comunidades indígenas que ejerzan las funciones de jueces y juezas y de policía.
2. Los servidores y servidoras judiciales.
3. La Policía Nacional y Judicial.
4. La Dirección Nacional de Rehabilitación Social y los Centros de adolescentes infractores.
5. Las autoridades encargadas de la investigación técnica-científica.

En cuanto al apoyo de la custodia o internamiento de los miembros de los pueblos indígenas en instituciones del sistema ordinario, se podrá pedir colaboración mediante convenios. Algo similar ocurre respecto a la ejecución de penas, aunque igualmente es conveniente diferenciar algunas situaciones:

1. La justicia ordinaria, en casos de penas a personas indígenas, deberá aplicar preferentemente penas no privativas de la libertad, que podrán ser ejecutadas en coordinación con las autoridades indígenas, de acuerdo al artículo 10, numeral 2, del convenio No. 169 de la OIT.
2. En los casos en los que se imponga una pena privativa de libertad, a fin de garantizar la integridad étnica y cultural de los indígenas condenados por la jurisdicción penal ordinaria, la ejecución de la pena o medida socioeducativa deberá ser efectuada en el centro de rehabilitación social o centro de adolescentes infractores más cercano a su comunidad, preservando al máximo la cultura, costumbres, idiomas, lazos familiares y formas tradicionales.
3. Previa solicitud de las autoridades indígenas, los indígenas condenados por la jurisdicción penal ordinaria podrán ser entregados en custodia a su respectiva comunidad

para desarrollar trabajos comunitarios o seguir con sus regímenes educativos dentro del territorio indígena, a efectos de cumplir su pena o medida socioeducativa. El director del respectivo centro podrá acordar y fijar con las autoridades indígenas las condiciones de la prestación del servicio y vigilancia para el desarrollo de tales actividades. Los indígenas beneficiados con esta medida podrán pernoctar en el territorio indígena con el compromiso de presentarse cuando sean requeridos por la autoridad penitenciaria.

4. En casos de adolescentes infractores indígenas, la entidad encargada de la administración de los centros de adolescentes infractores a solicitud de las autoridades indígenas, prestará la asesoría necesaria para la prevención de las conductas que afecten la integridad familiar y los derechos del adolescente. Igualmente, deberá prestar la colaboración necesaria para la integración de los adolescentes indígenas que cometan conductas punibles propendiendo a su integración social y cultural, y su reinserción al ámbito territorial.

Finalizo entonces con algunas reflexiones finales sobre este tema. Una primera y fundamental es que la justicia indígena y la justicia ordinaria tienen la misma dignidad constitucional, o sea, han sido reconocidas a la par. Ello comporta que ninguna de las dos justicias puede subordinar la una sobre la otra, sino que la relación debe ser de carácter horizontal.

Sin embargo, por lo mostrado en los dos estudios de caso, la realidad respecto a la coordinación y cooperación es diferente. Santos (2012: 35) al hablar de este tema, diferencia cuatro formas de relación entre las dos justicias: la negación, la coexistencia a distancia, la reconciliación y la convivencia.

La negación es la negativa de reconocer la existencia de otra justicia al interior del Estado nacional. Los casos presentados muestran esta situación pues, a la justicia indígena no solamente se le niega existencia sino que se la descalifica, inferioriza y racializa.

La coexistencia a distancia consiste en el reconocimiento recíproco con prohibición de contacto entre ellas. Santos (2012) pone el ejemplo del apartheid de Sudáfrica cuando éste existía. Tal situación es aplicable para el caso ecuatoriano, si se tiene en cuenta el pasado colonial y los inicios de la república.

La reconciliación tiene que ver con que la justicia políticamente dominante (la justicia ordinaria) reconoce a la justicia subordinada (la justicia indígena) y le otorga algún tipo de dignidad a manera de reparación histórica. Esta relación no propende de todos modos a una situación igualitaria.

Por último, la convivencia parte del reconocimiento mutuo, apuesta hacia un pluralismo jurídico igualitario (Hoekema 2002) que abre la oportunidad para que las dos justicias se enriquezcan como resultado de su proceso de relación. En realidad, para el caso que nos ocupa, se trata de un proceso en construcción y presupone una cultura jurídica de convivencia compartida por los actores de ambas justicias.

De las cuatro formas de relación mencionadas, se puede afirmar que las tres primeras prevalecieron en tiempos y lugares diferentes en la historia jurídica ecuatoriana. La cuarta está aprobada constitucionalmente, pero no tendrá concreción alguna si predomina entre los operadores de justicia ordinaria la cultura jurídica positivista. Por lo tanto, es previsible que las primeras interacciones entre justicias sean conflictivas y accidentadas, inclusive que haya fuerzas dentro de la sociedad y el Estado interesadas en que no cambie la cultura jurídica pasada.

Una segunda conclusión que se desprende del proceso de coordinación y cooperación es que históricamente se ha dado esta relación, a partir de prácticas concretas, es decir, desde abajo. Se requiere un análisis en profundidad de estas prácticas para sacar las lecciones aprendidas, a pesar de que muchas de ellas no han tenido una cobertura mediática sino que se han dado en los intersticios mismos de lo jurídico.

Otra conclusión es que los diversos intentos de coordinación y cooperación que se han dado, vía legislativa, han tenido poca eficacia. Así lo muestran casos como el colombiano y el sudafricano, en los cuales la solución jurisdiccional, vía tribunales, aparece como más conciliadora. Además, a diferencia de la rigidez de las leyes, la creación de jurisprudencia es más flexible a la experimentación, inclusive a la posibilidad de aprender por la vía de ensayo y error.

El único ejemplo de ley de coordinación y cooperación en América Latina, vía legislación, es la ley del Deslinde Jurisdiccional de Bolivia aprobada en el año 2010. De acuerdo a

Santos y Exeni (2012) es una ley de destrucción de la justicia indígena y constituye un atentado contra el proyecto del Estado plurinacional e intercultural. El frustrado proceso de elaboración de una ley en Ecuador, aunque no ha tenido todavía un final, espera no ser similar al boliviano.

Otra conclusión que es necesario mencionar es la presencia de dos situaciones importantes que alude Santos (2012) sobre el tema. La situación de interlegalidad, opera cuando en una determinada situación, los actores sociales y los operadores de justicia eligen elementos de una u otra justicia para resolver cualquier tipo de conflicto. Es decir, se elige por un lado un sistema jurídico para la regulación de determinadas dimensiones de la vida social (por ejemplo situaciones de violencia doméstica) y, por otro, un sistema diferente para la regulación de otras dimensiones (por ejemplo problemas de separación de parejas o paternidad).

La otra situación es la presencia de los denominados híbridos jurídicos, como conceptos o procedimientos en los que es posible identificar la presencia de varias culturas jurídicas. Así, de lo observado en la práctica investigativa, el uso de reglamentos escritos por parte de la justicia indígena para mejorar su memoria, registrar las reincidencias y evitar doble juzgamiento, entrarían en esta práctica.

Por último, el tema de la coordinación y cooperación entre justicias requiere, en el país, un debate abierto, interdisciplinar, inter-étnico, participativo y de carácter académico que dé cuenta de la importancia del tema, pues se trata de una cuestión de interés nacional. Por lo tanto, no cabe que sea tratado en el marco de la pugna política entre el gobierno de turno y el movimiento indígena, ya que se debe impedir su politización, en beneficio de alcanzar acuerdos al respecto.

Toda esta situación analizada muestra que en el Ecuador hay todavía fuentes de tensión interétnica y de discriminación que es necesario resolver. Distingo por lo menos tres de ellas: el uso y explotación de los bienes sociales naturales y de los conocimientos ancestrales colectivos; la presencia del racismo por parte de la población mestiza hacia los pueblos indígenas y afro ecuatoriano; y, por último, la vigencia yuxtapuesta de los sistemas de derecho indígena y del sistema de derecho ordinario. Cualquier intento de resolución de estos temas activan todavía posiciones esencialistas y cerradas por parte de los diferentes

actores. Propongo que parte de la explicación reside en el hecho de que lo que se está disputando son espacios de poder político. En el caso de la justicia, esto es claro. Su aplicación constituye antes que nada un ejercicio de poder y, por lo tanto, su cuestionamiento genera enfrentamientos y pugnas.

### **La participación de las mujeres indígenas en la justicia indígena**

La primera parte del artículo No. 171 de la Constitución ecuatoriana de 2008 dice: “Las autoridades indígenas de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres”. La última frase de este artículo fue motivo de discusión y debate en el proceso de discusión y aprobación constitucional, incluidos los dirigentes de las organizaciones indígenas, que en su mayoría eran hombres que se opusieron a la aprobación del mencionado texto.

De la misma manera que sucede en la participación electoral y política, donde la presencia de las mujeres indígenas no llega al 10%, tal como se mostró en los capítulos 3 y 4 de esta tesis, en la práctica de la justicia indígena sucede algo parecido, aunque con diferencias que necesitan ser explicadas y profundizadas.

En octubre del 2008 se organizó en la Universidad Andina Simón Bolívar de Quito, el evento denominado “Mujeres indígenas y justicia ancestral”. El mismo contó con la participación de mujeres indígenas de México, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia y fue organizado por la oficina de UNIFEM de Naciones Unidas. Esta oportunidad fue una de las primeras ocasiones en que se reunieron las mujeres indígenas de la región a hablar y discutir sobre el tema de justicia indígena.

Las resoluciones logradas en esta reunión (Lang y Kucia 2009) giraron alrededor de dos temas principales. Por un lado, la escasa participación de las mujeres en la administración de justicia indígena y, por otro, la negligencia con que las autoridades indígenas (la mayoría hombres) tratan los conflictos vinculados a la violencia de los hombres contra las mujeres. Elijo estos dos temas para poder profundizarlos en este acápite.

De las investigaciones recientes hechas sobre el primer tema (Barrera 2014; Moreno 2014; Avila 2010 y Cooperación Alemana al Desarrollo -GIZ- 2012) se desprenden algunas evidencias. Las autoridades indígenas administradoras de justicia varían de acuerdo al tipo de conflicto juzgado. Cuando se trata de sucesos vinculados a problemas familiares, la intervención de mujeres y hombres acontece a la par. Se trata de padres, madres, padrinos, madrinas, abuelos y abuelas. No obstante, la situación cambia cuando los conflictos tienen un carácter más comunitario, ya que en ese caso los que han juzgado históricamente han sido los hombres.

En las comunidades indígenas, el cabildo comunal ha sido el encargado de cumplir esta función y ha estado compuesto exclusivamente por hombres. Sin embargo, a partir de la década de los noventa, el cambio suscitado en el mercado de trabajo de los hombres los obligó a salir temporalmente de sus comunidades en búsqueda de ingresos. Esto permitió que se abriese un espacio de toma de decisiones a favor de las mujeres, quienes empezaron ocupando el cargo de secretaria o tesorera del cabildo, para luego ocupar la presidencia del mismo. Hay que añadir que, para esta época, las mujeres indígenas habían terminado la escuela local, sabían escribir y contar, y ocuparon estos cargos con igual o mayor solvencia que los hombres.

A esto hay que incorporar dos hechos igualmente importantes para la participación de las mujeres indígenas. El primero es su intervención en las acciones de desarrollo, que tanto los organismos gubernamentales como no gubernamentales llevaron adelante a través de iniciativas productivas. El segundo es el inicio de las organizaciones de mujeres al interior de la comunidad y en las instancias locales y regionales. Es decir, empezaron a contar con espacios de ingresos económicos y de organización propios. Además, sus necesidades y voces fueron escuchadas sin la intermediación de los hombres, y su auto-estima mejoró sustancialmente.

Todos estos elementos configuraron un nuevo escenario en la práctica de la justicia indígena. Así lo muestran las conclusiones de dos eventos llevados a cabo en el 2008 y en el 2014 con la participación de mujeres indígenas. En el primero (Lang y Kucia 2009), se hace referencia a la participación de las mujeres indígenas en igualdad de condiciones que

los hombres como autoridades de la justicia ancestral, sin ningún tipo de restricciones. También se exige a las organizaciones regionales, locales y comunales indígenas que revisen sus reglamentos y estatutos para que los derechos de las mujeres consten de manera explícita y visible.

El segundo evento, denominado “Mujeres indígenas: políticas públicas para la construcción del Estado Plurinacional y el Sumak Kawsay”, llevado a cabo en febrero de 2014, bajo la organización de la CONAIE, ONU Mujeres y la Cooperación Alemana al Desarrollo–GIZ- (2014), llegó a las siguientes conclusiones respecto de la justicia indígena. En primer lugar, “exigir al Estado el respeto y fortalecimiento de nuestra justicia indígena, desde los derechos de las mujeres y desde una vida sin violencia”. Luego, “exigir un verdadero pluralismo jurídico, para un verdadero estado plurinacional”. Finalmente, “la defensa de la justicia indígena implica recoger la sabiduría de los taytas y de las mamas y no solo de los abogados y de las palabras técnicas” (2014: 46).

Respecto a la negligencia (y muchas veces impunidad) con que las autoridades indígenas tratan los conflictos vinculados a la violencia de los hombres contra las mujeres, es importante recuperar dos experiencias desarrolladas al interior del pueblo Otavalo, nacionalidad kichwa, al norte del país.

Barrera (2014) realizó dos estudios de caso en las comunidades indígenas de La Calera y La Rinconada, para ilustrar este tema. Respecto de la primera comunidad, a mediados de la década de los noventa se creó al interior de la organización local Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi–UNORCAC-, el Comité Central de Mujeres empezó su trabajo creando grupos de mujeres en las comunidades para trabajar el tema de salud intercultural y la producción agroecológica. Luego, en 1996, el primer alcalde indígena del municipio de Cotacachi, Auqui Tituana, estableció la Asamblea de la Unidad Cantonal de Cotacachi, una instancia innovadora de participación local. En este espacio, en el 2000, se instituyó la mesa de mujeres para identificar sus necesidades y plantear posibles soluciones. Uno de los problemas identificados que más impactaba a las mujeres indígenas y mestizas fue la violencia de los hombres contra las mujeres, sus hijos e hijas. Ante este hecho, la mesa de mujeres empezó acciones de sensibilización que desembocaron en el 2004 en el inicio del Centro de Atención Integral para la Mujer y la Familia, para atender y prestar servicios de apoyo a las víctimas de la violencia. Este espacio, que desarrolló una

metodología intercultural de intervención, contaba con una persona kichwahablante, así como con una abogada, una trabajadora social y una psicóloga. La acción del Centro se vio limitada cuando el caso de violencia se judicializaba, pues tanto la justicia ordinaria como la indígena no tenían una respuesta inmediata y contundente contra el agresor.

Ante esta situación, las mujeres del Centro de Atención conocieron la experiencia de las mujeres zapatistas de Chiapas, que elaboraron en 1994 una Ley Revolucionaria de Mujeres, para enfrentar el tema de la violencia. Así empezó el proceso para la elaboración del llamado Sumak Kawsaipa Katikamachik -Reglamento para una Buena Convivencia. Se trataba de una guía que orienta a las autoridades comunitarias en el caso de que traten problemas de violencia contra las mujeres, niños y niñas, preservando la posibilidad de que cada comunidad incorpore sus propias prácticas.

Su elaboración y discusión llevó alrededor de tres años, hasta el 2007; luego se presentó a la asamblea general de la UNORCAC, donde no fue aprobada por un legalismo. En concreto, solamente fue socializado pero no aprobado a través del voto de los delegados, según arguyó el presidente de turno de la organización. Con el transcurso del tiempo el alcalde cambió y el nuevo introdujo cambios en el Centro de Atención, lo cual obligó a que se firmase un nuevo convenio de cooperación con ONU Mujeres en el 2011, por lo que en el siguiente año fue definitivamente aprobado el Reglamento al interior del municipio como ordenanza aplicable a todo el cantón. La ordenanza definió varias formas de violencia (sexual, física, psicológica, económica y patrimonial, social, política, de género, y el feminicidio) y obligó tanto a los sistemas de justicia indígena como a la justicia ordinaria a prevenir, atender, y sancionarlas, garantizando además la participación y decisión en estos procesos de las mujeres.

Para finalizar la experiencia de la comunidad de La Calera, es muy ilustrativo el testimonio de una dirigente indígena: “No es que queremos ser más que los hombres, o poner abajo a los hombres y las mujeres arriba. Sino que nosotras siempre hemos querido, añoramos, la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, esa es nuestra lucha” (Barrera 2014:16). Como se podrá observar, las mujeres indígenas de esta comunidad debieron

mantener una lucha de diecisiete años seguidos para alcanzar un cambio en la aplicación de la justicia indígena.

En cuanto a la experiencia de la comunidad de La Rinconada, la misma ilustra otra parte de la realidad que viven las mujeres indígenas. Se trata de una localidad afiliada a la organización provincial denominada Federación Indígena y Campesina de Imbabura -FICI-, adscrita al ECUARUNARI regional y a la CONAIE nacional.

A inicios de la década del 2000, las asimetrías entre hombres y mujeres de la comunidad eran muy acentuadas. Los hombres tenían mayor escolaridad, presencia mayoritaria en la estructura de poder interna, libertad de desplazamiento para salir de la comunidad a trabajar y de relacionamiento más fluido con el mundo mestizo. Las tareas de las mujeres no remuneradas (cuidado de hijos e hijas; ancianos y enfermos, tareas domésticas, etc.), en cambio, eran poco apreciadas, lo cual provocaba en ellas una baja estima de sí mismas. Las parejas enfrentaban conflictos como el incumplimiento de las tareas domésticas, el número de hijos que querían concebir, o las acusaciones de infidelidad de las mujeres cuando sus esposos salían a trabajar fuera de la comunidad. Todos estos hechos eran motivo de agresiones físicas por parte de los hombres a sus esposas, situación que se volvía crítica en las fiestas comunales, donde el consumo de alcohol por parte de los hombres era elevado.

En el año 2001, una ONG indígena la Corporación de Comunidades Indígenas Makipurashun-CORCIMA-, entró en contacto con la comunidad para iniciar un proyecto educativo de becas para niños, niñas y jóvenes. A partir de un seguimiento cercano a estos actores sociales la ONG constató que estaban expuestos al maltrato familiar, al igual que sus madres. Además se verificó la presencia de embarazos prematuros entre las jóvenes que se convertían en madres solteras, ya que los padres, igualmente jóvenes, se negaban a responsabilizarse de esta situación.

Estas evidencias generaron algunas acciones para enfrentar la violencia intrafamiliar de los hombres. La primera fue incorporar en el programa educativo un componente de bienestar familiar, para lo cual se los capacitó en derechos y en justicia comunitaria para que las autoridades propias pudiesen resolver el tema de la violencia. Se pusieron en marcha iniciativas productivas para las mujeres con el fin de obtuviesen sus propios ingresos

económicos. También se prohibió el uso del alcohol en la fiesta más importante del año, el inti raymi, que se celebra en el mes de junio, para bajar el nivel de violencia. Igualmente se organizó un campeonato de fútbol de mujeres, para que ellas se apropien de un espacio público exclusivo de los hombres, y para que hombres y mujeres compartan las tareas domésticas mientras cualquiera de ellos hacía deporte.

Con respecto a la administración de justicia indígena, también se pusieron en práctica varias acciones. En primer lugar, se actualizó el estatuto interno de la comunidad, introduciendo una cuota de participación electoral de las mujeres en el cabildo (dos de cinco puestos), inspirados en la Ley de Cuotas que el movimiento nacional de mujeres logró aprobar en el año 2007. Se iniciaron también contactos entre el cabildo comunal y los operadores de la justicia ordinaria para enfrentar de forma conjunta la violencia contra las mujeres. Por ejemplo, el cabildo adoptó el examen del ADN para verificar la paternidad de jóvenes que se negaban a aceptar su responsabilidad, así como el reconocimiento del pago de la pensión alimenticia para los hijos de padres separados.

Finalmente, en esta comunidad, los avances en la lucha sobre la violencia contra las mujeres se encuentran en proceso de consolidación. No se llegó a la formulación de una política pública, como en el caso de La Calera, pero sí se logró un primer momento de concientización del conjunto de la comunidad sobre el tema, en espera de que pronto surjan organizaciones de mujeres en la comunidad que aseguren el cumplimiento de los logros alcanzados.

## **Conclusiones**

Al iniciar esta investigación, me propuse analizar dos temas vinculados con las relaciones de poder político existentes entre el movimiento indígena -representado en este caso por la CONAIE y el MUPP- y el Estado ecuatoriano, a partir de la década de los noventa hasta la actualidad.

En la introducción de esta tesis, formulé dos preguntas centrales -a manera de hipótesis- para ser respondidas con los hallazgos encontrados en el transcurso de este trabajo. La primera se refiere a cómo conciben y ejercen el poder los gobiernos locales dirigidos por indígenas y no indígenas al interior de un Estado que se define como plurinacional e intercultural. La segunda está relacionada con el cómo las autoridades indígenas y los operadores de la justicia ordinaria aplican sus respectivas justicias en un país que reconoce constitucionalmente al pluralismo jurídico.

Estas preguntas están inscritas en dos ejes de discusión planteados igualmente al inicio, esto es, el análisis de la desigualdad basado tanto en las variables socioeconómicas como en las variables culturales como legitimadoras de esa situación y el debate de la tensión existente entre la permanencia de la nación cívica como epítome del Estado y la emergencia del Estado plurinacional e intercultural.

He dividido las conclusiones en tres acápites. El primero, relacionado con la trayectoria de la participación electoral del MUPP. El segundo, los distintos caminos del ejercicio del poder político de los gobiernos locales afiliados al MUPP. Finalmente el referido con la práctica de la justicia indígena y la justicia ordinaria en el marco del pluralismo jurídico vigente en el país.

### **La trayectoria de la participación electoral indígena**

Luego de la creación del MUPP en diciembre de 1995, han transcurrido un poco más de veinte años, período suficiente para ensayar una trayectoria de su desempeño a partir del retorno a la democracia que inició Ecuador el año 1979.

Es importante señalar que el sistema político ecuatoriano no ha experimentado una verdadera reforma luego del retorno a la democracia (Fraidemberg y Pachano 2016). Una reforma que le permita contar con partidos políticos organizados, con una posición ideológica definida y con una votación sólida, como plantearon algunos analistas de la década de los ochenta (Nohlen 1995). En ese contexto, surgió el MUPP como un “partido de movimientos”, como lo llama Van Cott (2007), que a través de dos décadas de existencia ha mostrado la fortaleza suficiente para sobrevivir y mantenerse.

A continuación ensayo algunos factores explicativos de la afirmación anterior. Parto de la noción de “partido de movimientos”, sugerida por Van Cott. Esta autora menciona que:

“Se trata una organización autorizada a competir en elecciones en la cual la mayoría de sus líderes se identifican como miembros de un grupo étnico no dominante y en cuyas propuestas programáticas están presentes demandas relacionadas con cuestiones culturales y étnicas” (2005: 3).

A esta noción, incorporo algunos elementos presentes en el caso ecuatoriano. Sus miembros pertenecen no sólo a las catorce nacionalidades y dieciocho pueblos indígenas, sino también a miembros de las clases populares y clase media auto identificados como mestizos. Además, como se mostró en esta tesis, sus demandas no son solamente culturales y étnicas, son también económicas y políticas, y todas ellas involucran no sólo a los indígenas sino al conjunto de sectores subalternos del Ecuador. De allí que la consigna utilizada por la CONAIE y el MUPP en muchas de sus marchas y movilizaciones haya sido: “Nada solo para los indios”.

Utilizo la noción de estructura de oportunidades políticas planteada por McAdam, Tarrow y Tilly (2001), para dar cuenta de los llamados recursos exteriores a los movimientos sociales que ayudan o inducen “a la acción colectiva, descubriendo aliados potenciales y mostrando aquello en que las autoridades son vulnerables a sus demandas y presiones” (Martí y Puig 2006: 15).

Estos recursos exteriores pueden ser de dos tipos, por un lado, los de carácter sistémico, conformados por oportunidades vinculadas a cambios en el sistema político nacional que permiten una movilización política más fluida. Por otro lado, los de carácter relacional, que tienen que ver con el paso de actores sociales a actores políticos de sectores sociales a los cuales las élites políticas los han excluido históricamente del juego del poder.

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 permitió la entrada de nuevas formaciones políticas a la competición electoral, y por los cambios en la organización territorial del poder, al descentralizar el poder político y crear nuevos espacios de participación.

Respecto a los recursos de carácter relacional, hay uno especialmente que aparece de forma visible. Se trata de la fragilidad de la estructura de partidos y movimientos políticos, generalizable a la mayoría de los países de América Latina, que ha supuesto espacios de inestabilidad de las élites políticas, permitiendo de esta manera la incursión de los sectores subalternos en la política.

Quisiera detenerme en un examen más a fondo de los recursos sistémicos y relacionales mencionados. El paso de un constitucionalismo multiculturalista y pluricultural al constitucionalismo plurinacional estuvo relacionado con los procesos sociales que convergieron a la convocatoria de dos asambleas constituyentes y a la elaboración y aprobación de dos nuevas constituciones. En la constitución de 1998, el Ecuador fue definido como “un Estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico” (artículo 1, constitución 1998). Esta definición inédita en la vida republicana del país fue resultado de la insurgencia en la década de los noventa de los movimientos sociales en general, y en especial, del movimiento indígena. Este planteó la aprobación del carácter plurinacional e intercultural del Estado, más no fue aprobado por la mayoría de asambleístas.

Diez años más tarde, en el 2008, la tesis histórica de la CONAIE y del MUPP planteada en 1993 del Estado plurinacional e intercultural volvió a ser propuesta y, en esta ocasión, logró su aprobación con vigencia para todos los ecuatorianos y ecuatorianas, independientemente

de que sean indígenas o no. Por lo que el artículo 1 de la constitución de 2008 dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico” (artículo 1, constitución 2008).

Al comparar los dos textos es importante anotar dos cambios sustanciales. El carácter del Estado ecuatoriano se transforma de estado social de derecho a estado constitucional de derechos y justicia. Esto significa que el primero es un estado que se propone fortalecer los servicios y garantizar los derechos considerados esenciales para satisfacer las necesidades básicas de los individuos. Constituye la base política e ideológica del sistema social de mercado que pugna por alcanzar el denominado estado de bienestar.

El estado constitucional de derechos y justicia, en cambio, se identifica por el reconocimiento de los derechos propios de las diversidades sociales y culturales y por la generación de políticas relacionadas con el conjunto de garantías que hacen realidad estos derechos.

El segundo cambio se refiere a la transformación del Estado multicultural y pluriétnico hacia el Estado plurinacional e intercultural. La primera perspectiva pone su enfoque en los derechos “especiales” aprobados para los pueblos indígenas. Su óptica se funda en lo que hace o lo que ha hecho el Estado para los pueblos indígenas, y no en lo que han hecho o hacen estos pueblos en su intento de repensar y refundar el Estado. Es una perspectiva que añade o suma más derechos a la estructura y lógica del estado social de derecho, sin necesariamente poner en cuestión esta estructura o intervenir en ella. Se trata de una propuesta hecha por los grupos hegemónicos que han controlado el Estado ecuatoriano desde su creación y que aprobaron la Constitución de 1998. Además aparece como una estrategia de “democratización”, siempre y cuando su incorporación no atente contra el poder político y económico establecido.

La otra perspectiva se basa en la acción de interculturalizar, como sostiene Walsh (2009). Es decir, se interesa por la manera en que las demandas, los derechos y las propuestas indígenas y afrodescendientes dan fundamentos para repensar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad para el conjunto de los ecuatorianos, dando la vuelta a la estructuración social-colonial vigente, estructura que ha sido construida a partir del Estado

uni-nacional y bajo la visión, interés y posición blanca-mestiza. En realidad, se trata de una nueva forma de imaginar lo nacional, como lo afirma Grimson (2003).

Otro importante avance constitucional de las constituciones de 1998 y 2008 fue la aprobación de los derechos colectivos de las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio<sup>149</sup>. En 1998 se aprobaron quince derechos colectivos, y en el 2008 se añadieron seis más, es decir, veintiún derechos en total. Los más importantes para el tema de esta tesis 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; y el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos.

Las reformas del sistema electoral que ha vivido el Ecuador, desde el retorno a la democracia, permitieron principalmente el logro de dos conquistas y la permanencia de una omisión para la participación de los pueblos indígenas. Las dos primeras tienen que ver con una decisión del Congreso Nacional en 1979 cuando permitió el voto de los analfabetos, cuya mayoría eran indígenas<sup>150</sup>. La otra se produjo en el año 1994, cuando también el Congreso autorizó el reconocimiento de nuevos movimientos políticos independientes de los partidos políticos tradicionales para acceder a las elecciones de votación popular, con lo cual los segundos perdieron el monopolio de la representación política. Este hecho de singular importancia le permitió a los movimientos sociales, entre ellos el movimiento indígena, participar en las lides electorales desde esa fecha.

La omisión mencionada en el tema electoral tiene que ver con que legislación electoral ecuatoriana no ha aprobado hasta la fecha la regulación de escaños legislativos reservados a los candidatos según su auto identificación étnica, sea indígena, afroecuatoriana y montubia. Es decir, se trata de la cuota por adscripción étnica de los sectores sociales histórica y políticamente excluidos. Contrariamente, los pueblos indígenas y

---

<sup>149</sup> El único caso de aprobación de derechos colectivos para pueblos indígenas en América Latina es el de Bolivia, en la constitución de 2009.

<sup>150</sup> Según el censo de 2010, la tasa nacional de analfabetismo es del 6,8%. Para el caso de los pueblos indígenas sube al 20,4% (del total de hombres analfabetos a nivel nacional el 13,7% son hombres indígenas y del total de mujeres analfabetas a nivel nacional el 26,7% son mujeres indígenas).

afrodescendientes de Colombia, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela si cuentan con esta representación a través de circunscripciones electorales específicas (Martí i Puig 2006:20) (Banco Mundial 2015).

Para terminar con los recursos de carácter sistémico, me ocuparé de los cambios en la organización territorial del poder, en el marco de la descentralización del poder político y la creación de nuevos espacios de participación. La constitución de 1998 (artículo 235) creó una nueva instancia de organización territorial y de representación política, las denominadas juntas parroquiales rurales, que en el país alcanzan a ochocientos quince<sup>151</sup>. Son los espacios territoriales de dimensión más pequeña del país, y sus autoridades son las más cercanas a la población. Sus autoridades fueron elegidas por primera vez en el año 2000 y se renuevan cada cuatro años.

El MUPP, como movimiento político, ha dirigido sus acciones a la consecución de los espacios de poder como las juntas parroquiales rurales. Según datos del censo 2010, el 78.5% de la población indígena nacional es rural, mientras el 21.5 es urbana (CEPP 2012: 109). Los datos del proceso electoral celebrado en febrero de 2014, muestran que el MUPP logró elegir trescientos treinta y nueve vocales de un total de tres mil novecientos cincuenta, el 13.6% del total, y obtuvo la presidencia de ciento treinta juntas, el 16.4 % del total (Consejo Nacional Electoral 2014).

Hago alusión a este hecho porque esta instancia se ha convertido en un espacio de participación electoral de muchos miembros de las organizaciones indígenas. En realidad hay muchos testimonios de ellos que empezaron como presidentes de juntas parroquiales rurales, luego fueron elegidos concejales municipales o alcaldes, pasaron a la instancia del gobierno provincial y terminaron como asambleístas o diputados.

A pesar de la presencia de nuevos espacios de participación, representación y descentralización política, la presencia electoral del MUPP sigue siendo minoritaria a nivel nacional. Como ya mencione en el capítulo 3, llega al 5% de la votación total, y constituye la quinta o sexta fuerza política del país. Se trata de una presencia regionalizada, mientras

---

<sup>151</sup> Cada junta parroquial rural está conformada por un presidente y cuatro vocales. Se eligen tres mil novecientos cincuenta vocales en todo el país. El vocal que tiene la mayor votación en cada junta es el presidente.

que en algunas provincias serranas y amazónicas representa la primera fuerza política, en otras costeñas no llega al 1% de los votos.

La única excepción en los últimos veinte años fue la votación lograda en la segunda vuelta presidencial del año 2001, cuando el MUPP participó en alianza con el partido Sociedad Patriótica. En ese momento, alcanzó el 54.69% de los votos que sirvieron para elegir al coronel Lucio Gutiérrez como presidente. Esta alianza tuvo vida corta, pues se mantuvo durante seis meses y el MUPP la abandono.

Dentro de los cambios en la organización territorial del poder, es importante mencionar la aprobación de las denominadas circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias, aprobadas en 1998 y ratificadas en el 2008. Esta disposición constitucional (artículos 228 y 241 de la constitución de 1998 y artículos 242 y 257 de la constitución de 2008) facultan a las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatoriano y montubio a crear regímenes administrativos especiales<sup>152</sup>. Fueron concebidas como un ejercicio práctico del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, en otras palabras, como un ejercicio de coexistencia de múltiples nacionalidades que ejercen su derecho a la autodeterminación dentro del territorio de un mismo Estado (Cordero 2014).

Contrario al caso boliviano, el caso ecuatoriano muestra un olvido colectivo respecto a su aplicación. Luego de cerca de veinte años de aprobación, no existe en el país ningún ejemplo de circunscripción territorial en funciones, tampoco la Asamblea Nacional ha aprobado legislación secundaria al respecto.

A pesar de esta omisión estatal, existen algunas iniciativas de algunas nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatoriano que han hecho propuestas autonómicas aunque sin mayor concreción<sup>153</sup>. Bolivia ha avanzado en este aspecto, cuenta con una ley marco de autonomías y descentralización, un ministerio de autonomías y con una autonomía aprobada, la de Charagua del pueblo guaraní, y diez casos más en proceso de autonomización (Cordero 2014).

---

<sup>152</sup> Corresponden a las autonomías indígena originario campesinas aprobadas en la constitución boliviana de 2009 (artículos 1 y 2 y artículos del 289 al 296).

<sup>153</sup> Para las autonomías indígenas ver el estudio comparativo entre Bolivia y Ecuador de Cordero (2014) y el de autonomías en América Latina de González, Burguete y Ortiz (coordinadores) (2010). Para las autonomías afroecuatorianas ver Anton (2010).

En cuanto al recurso de carácter relacional mencionado, la fragilidad de la estructura de partidos y movimientos políticos muestra en el caso ecuatoriano situaciones extremas. La insurgencia del MUPP ha enfrentado dos períodos claramente diferentes. El primero (1995-2005), caracterizado por una alta inestabilidad política del país, siete presidentes y un triunvirato pasaron por el poder en diez años. Fue la época de las medidas económicas neoliberales y de la crisis bancaria y dolarización. El segundo período (2006-2017), en cambio, fue el otro extremo: un solo movimiento (Alianza País) y un solo presidente (Rafael Correa) en el poder. Fue un período de bonanza económica y de medidas económicas de redistribución.

La paradoja de este recurso relacional es que, mientras el MUPP nacía a la vida política, su participación fue muy activa y movilizadora, con la particularidad de lo mencionado por uno de sus dirigentes, “fuimos gobierno, pero no fuimos poder”.

El otro lado de la paradoja es que, en el período de estabilidad política, su accionar fue sobre todo de resistencia, un gobierno nacional popular y de centro izquierda intentó dividir al MUPP y le impidió fortalecerse políticamente.

Especial importancia tiene la participación política de las mujeres indígenas al interior del MUPP. En este sentido, no se puede verificar la presencia de un tratamiento diferente a los demás partidos y movimientos, ya que no ha sido crítico del sistema político patriarcal ecuatoriano, en el cual el poder masculino impone las reglas, lo que le ha llevado a adaptarse sin ningún tipo de cuestionamiento. Este tema es una asignatura pendiente que tiene en su futuro inmediato.

Para finalizar, la pregunta que es necesario responder es si el MUPP difiere o no de los otros partidos o movimientos ecuatorianos respecto a su participación electoral. O como dice Luis Macas, uno de sus dirigentes históricos, si ha desarrollado o no el MUPP una lucha institucional dentro del Estado para cambiar su estructura económica y política. Trataré de precisar las diferencias observadas en comparación con los otros movimientos o partidos.

El MUPP, al ser un partido originado en un movimiento social organizado posee una particularidad en su formación. Su militancia forma parte de un movimiento histórico en la

lucha social del país que 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, lo que le ha permitido mantener un desempeño electoral regular y de permanencia en el panorama electoral ecuatoriano.

Otra particularidad es el uso de mecanismos propios de la organización indígena para la selección de candidatos a las diferentes dignidades. Este mecanismo utilizado para las nominaciones comunales tiene la ventaja de cumplir la misma función que los partidos políticos modernos denominan elecciones primarias (Freidenberg y Pachano 2016). Su práctica muestra dos características propias, ya que 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 del mandato mencionado. Esta práctica inclusive se encuentra formalizada en el reglamento para la elección de candidatos que usa el Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi –MICC-, mencionado en el capítulo cuarto de esta tesis.

Una última particularidad es la relacionada con la categoría micro políticas de la diferencia mencionada por Besserer (2013). Me refiero a las diferencias generadas por los movimientos sociales que producen tensiones que desestabilizan las clasificaciones hegemónicas. Por ejemplo, en el caso del MUPP, se dispone de los principios morales, de ama shua, ama killa y ama shua, que aparte de tener un origen en la cosmovisión kichwa andina, constituye un principio rector de la administración de los gobiernos locales adscritos al MUPP.

### **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 sobre el tema en el Ecuador en los últimos veinte años, se encuentra un vacío notable en la descripción y análisis etnográfico de experiencias concretas de gobiernos locales<sup>154</sup>. Esta tesis es un intento de contribución sobre este problema y espera iniciar una serie de trabajos encaminados a su comprensión y análisis.

---

<sup>154</sup> Algunas excepciones son los trabajos de Assies y Gundermann (2007), Bebbington (2006), Grupo Democracia y Desarrollo Local (1999), Ortiz (2003 y 2012) y Ospina (2006).

En este sentido, quisiera retomar la participación electoral del MUPP a nivel local para contrastarla con la participación nacional mencionada en el acápite anterior. Los principales hallazgos encontrados en los cuatro casos analizados son de diferente tipo y naturaleza. Para su comprensión los he dividido en tres aspectos. El primero, relacionado con los estilos de gestión electoral. El segundo, con los mecanismos de selección de candidatos y el último con las formas de gestión política.

En el primer tema, es interesante destacar nuevos estilos de gestión electoral basados en acciones que resultan novedosas en el escenario político local. Así las utilizadas por el prefecto Chumpi para tratar de captar el voto del sector urbano mestizo de su jurisdicción con un claro direccionamiento hacia los y las jóvenes. Eventos como la organización de festivales musicales y la concurrencia a lugares públicos (mercados y plazas) a conversar con sus electores aparecen como significativos. El prefecto Naranjo, en cambio, utilizó un discurso y una propuesta anti partidos políticos tradicionales para llegar a la prefectura y mantenerse por dieciséis años, se trata de una forma anti política de hacer política, como él mismo lo afirma.

El prefecto Umajinga, por su parte, logró visibilidad electoral aprovechando su experiencia de dirigente comunitario. Se puede trazar un trayecto 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 el tema de mecanismos de selección de candidatos, hay dos hechos que son destacables. El uno la práctica encontrada en las cuatro provincias de realizar las denominadas elecciones primarias entre los candidatos que aspiran a la prefectura dentro del mismo partido o movimiento. Este mecanismo no solamente favorece la participación de los electores, sino que permite formular el mandato que deben cumplir si son elegidos. El otro hecho es la presencia al interior del MUPP de la provincia de Cotopaxi de un reglamento de selección de candidatos para cargos de elección popular que ha sido elaborado como resultado de la experiencia de más de veinte años. En este reglamento resaltan la importancia de hablar la lengua indígena, la experiencia organizativa y el grado de formación de educación superior.

Finalmente respecto a las formas de gestión política debo resaltar la importancia de contar con una propuesta de gobierno de mediano a largo plazo. Los cuatro prefectos analizados han estado en la prefectura por más de un período. El caso ilustrativo es el del prefecto Naranjo (actualmente en cuarto período) quien, a partir de una propuesta inicial, pudo tener continuidad en las acciones y en la consecución de metas.

El caso del prefecto Curicama, en cambio, es el único ejemplo de divisionismo al interior del MUPP. A pesar de ser un candidato que llegó a la alcaldía de Guamote en 1996 y a la prefectura de Chimborazo en 2004 como miembro de ese movimiento, en el 2009 hizo alianza con el movimiento Alianza País, del ex presidente Correa, y desde allí provocó un proceso de división dentro de la provincia. Si se compara su nivel de logros con el prefecto Naranjo, sin duda éste último lleva ventaja.

Sin lugar a dudas, los hallazgos más interesantes, desde mi punto de vista, están en el ámbito de la participación política. En los cuatro casos, la participación política es el eje del resto de acciones políticas de los gobiernos locales del MUPP. En este sentido vale la pena explicitar lo común entre ellos ya que lo específico lo hice en el capítulo 4.

Los eslogan utilizados en el tema por los cuatro gobiernos, -“vamos a gobernar 100 años”, “gobierno circular”, “todos somos gobierno” y “la minga por Chimborazo”- confluyen en la creación de nuevos espacios de participación ciudadana, que no se encuentran considerados en la estructura jurídica de los consejos provinciales. También en la formulación de nuevos principios orientadores de los planes de gobierno y en nuevas concepciones de desarrollo local.

En efecto, el artículo 252 de la constitución de 2008, menciona que los consejos provinciales estarán conformados por el prefecto, viceprefecto, alcaldes y representantes de las juntas parroquiales rurales. 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.

Los nuevos espacios como los parlamentos del agua, trabajo y gente de Tungurahua por ejemplo, representan los principales grupos sociales organizados de la provincia, estos nombran sus delegados que participan, según sus intereses, en los distintos parlamentos. A

la par de los parlamentos también funciona la junta de gobierno provincial, formada por treinta dos miembros, doce elegidos a través de elección popular y veinte 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 treinta y dos delegados y no necesariamente el prefecto.

Los principios orientadores de los planes de gobierno reúnen elementos tanto de la propuesta del MUPP para los gobiernos locales (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 todos los cuatro casos estudiados. Para algunos allí kawsay en kichwa, para otros penker pijustin en shuar chicham o simplemente buen vivir en castellano, representa una concepción indígena según la cual el desarrollo no solamente involucra una mejora en la generación de ingresos económicos, sino también implica lograr una relación de equilibrio y armonía con la naturaleza, la comunidad y el individuo.

Un tema en el cual se encuentra pocas evidencias de avance y logro es el relacionado con la generación de políticas públicas interculturales por parte de los gobiernos locales estudiados. Luego de casi veinte años de la aprobación del Estado ecuatoriano como intercultural el paso del discurso a la práctica en este tema es todavía frágil. Se trata de un ejercicio de largo aliento, en el sentido de que la acción de interculturizar debe contribuir a la construcción de una nueva noción de nación, que supere la concepción de nación cívica, siguiendo de alguna manera la propuesta de los estudios subalternos.

En esta tesis se ha discutido dos conceptos de interculturalidad. Uno propuesto por la CONAIE y el MUPP entendido como el respeto a la diversidad de pueblos y nacionalidades y demás sectores sociales así como a su unidad en el campo económico, social, cultural y político para alcanzar la unidad en la diversidad. El otro, introducido por el debate académico que cree que las demandas, los derechos y las propuestas indígenas y

afrodescendientes dan fundamentos para repensar, reconceptualizar y refundar el Estado y la sociedad para el conjunto del país (Walsh 2009). La noción de interculturalidad que adopto involucra no solamente la existencia de las diferencias culturales y la opción por su reconocimiento y reparación (las denominadas acciones afirmativas), sino sobre todo un cambio en las relaciones de poder. Concretamente, según Santos (2007), se trata de cambiar todas aquellas situaciones que generan tanto la desigualdad como la exclusión. No se trata solamente de cómo alcanzar la equidad económica, sino de cómo aprender a vivir con la diferencia afirmando las diversas identidades étnicas 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 del poder que han naturalizado la desigualdad (económica y política) y la exclusión (étnica cultural).

Al revisar las nociones de interculturalidad de algunas autoridades locales, se plantea equivocadamente que la acción de interculturizar se reduce a acciones con indígenas y afrodescendientes. El mundo blanco mestizo (el más necesitado y el menos experto de este ejercicio) queda muchas veces excusado de tales acciones. Todos los actores sociales y culturales deben estar involucrados con diferentes matices e intensidades, aunque los hallazgos encontrados no necesariamente van por este derrotero.

Lo llamativo de la información es que la provincia donde más ejercicios interculturales exitosos se han dado es la de Tungurahua. Es un gobierno dirigido por una autoridad no indígena y es la provincia con menor proporción de población indígena. He descrito y analizado en el capítulo cuatro, el ejemplo mencionado sobre el tema del uso y manejo del agua. Creo que su logro 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 la continuidad de una política pública durante dieciséis años.

Quedan muchos otros campos de acción de las prefecturas donde se puede hacer ejercicios de interculturalidad, entre los más importantes, la salud, la educación, el turismo y el de los otros saberes, en este caso, los conocimientos propios de los pueblos indígenas. Este último

es un campo poco investigado y que exige un diálogo de saberes con los conocimientos de los otros actores sociales y culturales.

La relación entre los gobiernos locales y las organizaciones indígenas igualmente locales muestra una dinámica activa y polémica. La CONAIE se planteó dos fines cuando creó el MUPP en el año 1995. El primero, relacionado con abrir un espacio de participación electoral y, el segundo, dirigido al fortalecimiento de la lucha y liberación del movimiento indígena. De acuerdo al primer acápite de estas conclusiones, la presencia del MUPP en el escenario electoral del país es indiscutible. El otro fin, en cambio, muestra resultados diferenciados según los casos analizados.

Si se analiza el caso de Chimborazo y Morona Santiago, se puede observar que hay un elemento común, las organizaciones indígenas provinciales se han opuesto a la acción de las autoridades provinciales. Esta oposición también muestra también una causa común. Se trata de la acción del Estado central a través de prácticas clientelares que generalmente implican el uso de recursos económicos (proyectos productivos o de asistencia) como mecanismo divisionista del movimiento indígena.

Los recursos han llegado a través de los representantes del ejecutivo en cada provincia, los gobernadores, o también a través de los diferentes ministerios relacionados con la construcción de obras físicas (carreteras, escuelas, hospitales) para cuya realización los gobiernos locales no cuentan con recursos económicos. Otro mecanismo utilizado por el Estado central ha sido la demora o restricción en la ejecución de los presupuestos de las prefecturas con el fin de obstruir y demorar las acciones previstas por los prefectos en sus programas políticos. Otro elemento que ha auspiciado la división por parte del Estado central es la cooptación de líderes históricos del movimiento en competencia con otros líderes igualmente reconocidos, lo que a ratos convierte al conflicto en una disputa personalizada entre este tipo de dirigentes. El caso de Chimborazo es muy elocuente al respecto.

En los gobiernos de las provincias de Cotopaxi y Tungurahua, por su lado, la presencia de prácticas de oposición y divisionistas de las organizaciones indígenas han tenido poco peso. Sin embargo, en la primera provincia el gobierno central uso el mecanismo de mal uso de

las cuentas públicas para impugnar la gestión del prefecto Umajinga, para luego destituirlo. En esta maniobra, se sirvió de la figura de la subprefecta, igualmente indígena y militante de del MUPP y la CONAIE, para reemplazarlo. Esta aparente división del MICC no tuvo trascendencia, ya que en la elección de prefecto 2014, el candidato del MUPP y del MICC volvió a triunfar y el intento de división fracasó.

La provincia de 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, el caso del agua para consumo y fines productivos, lo cual permitió realizar acciones conjuntas a las tres organizaciones indígenas provinciales, una de las cuales es la CONAIE, lo cual alejó cualquier acción de división y oposición.

A manera de conclusión final, luego de analizar lo que sucede en cuatro gobiernos locales dirigidos por el MUPP, considero que la construcción del estado plurinacional e intercultural ecuatoriano estodavía un proceso en ciernes. Luego de casi diez años de la aprobación constitucional, se puede afirmar que se trata de un proceso de mediano y largo plazo, cuya concreción podría derivar en dos resultados finales hipotéticos. El uno, convertirse en simple retórica, cuyas discursos y prácticas queden vaciados de contenido y, el otro, transformarse en una nueva forma de imaginar la nación, con un carácter emancipador, equitativo y diverso.

### **Pluralismo jurídico unitario o igualitario?**

Utilizo a manera de interrogante esta distinción usada por Hoekema (2002) sobre pluralismo jurídico unitario o igualitario, para reflexionar sobre lo sucedido en el país luego de haber transcurrido cerca de veinte años del reconocimiento de la justicia indígena y de la vigencia del pluralismo jurídico. Una vez analizado el tema, en especial en el capítulo cinco, mi opinión al respecto es que en el Ecuador todavía predomina el pluralismo jurídico unitario sobre el igualitario. Trataré de fundamentar mi punto de vista a través de estas conclusiones.

Una primera relación encontrada en la investigación es la existente entre plurinacionalidad y pluralismo jurídico, en especial la vigencia de la justicia indígena. La dirigente del área

de la mujer del ECUARUNARI lo manifiesta muy claramente, tal como lo recoge Pérez (2017: 6):

Para nosotros la plurinacionalidad era 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 (Carmen Lozano, comunicación personal, 11 de julio de 2013).

De este testimonio recupero dos elementos importantes. La existencia de los sistemas de justicia indígena como viva y creativa, además de diversa en su interior. Grijalva (2012: 565) habla de la existencia de un caleidoscopio de justicias indígenas. Mi experiencia luego de haberlas investigado durante veinte años devela una alta heterogeneidad en cuanto a los procedimientos y las estructuras organizativas internas. Igualmente faltan juzgadas y sancionadas de diferentes formas y por diferentes autoridades en los diversos pueblos y nacionalidades. Se trata de una justicia que no cuenta con funcionarios, infraestructura o recursos económicos para su funcionamiento; sus autoridades son portadores de conocimientos especializados y, además de impartir justicia, tienen 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 que intenta, por un lado, preservar los valores y tradiciones comunitarios y, por otro, legitimar sus decisiones frente a las autoridades de la justicia ordinaria.

Respecto a su jurisdicción, a pesar de los continuos intentos de la justicia ordinaria por reglamentar el denominado conflicto interno del artículo No. 171 constitucional, 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.

El otro elemento que recupero del testimonio citado son las presiones internas y externas a las que están sujetos los sistemas de justicia indígena. Las internas provienen de las diferencias políticas y generacionales. Las primeras representadas por la presencia de partidos y movimientos políticos al interior de las comunidades, especialmente los que

están en ejercicio el poder a nivel local, provincial y nacional. Las diferencias generacionales están vinculadas con los y las jóvenes que desconocen el valor de la justicia indígena (los cinco jóvenes acusados en el caso La Cocha, por ejemplo, pues muchos de ellos se han formado en la educación formal mestiza o han migrado de sus comunidades dentro o fuera del país.

Las presiones externas están representadas por todas aquellas acciones ejercidas por los operadores de la justicia ordinaria, especialmente jueces, fiscales y policías. Llegan así al punto de criminalizar acciones concretas realizadas por las autoridades indígenas (el caso del taita José Sarmiento de la comunidad de San Pedro, del alto Cañar). Su explicación reside en el desconocimiento de los sistemas de justicia indígena y en la actitud etnocéntrica, racista y colonialista que muestran estos actores.

Otra relación importante que surge del análisis es la que vincula los sistemas de justicia indígena con el racismo. Este último considerado, siguiendo a Santos y Grijalva (2012: 574) “como una forma o expresión del colonialismo actuando en la cotidianidad”. Actitudes de este tipo no solamente se encuentran en los operadores de justicia ordinaria sino también en la mayoría de medios de comunicación ecuatorianos.

Dos perspectivas parecen explicar esta situación. Según Santos y Grijalva (2012), se trata de la visión de lo indígena como arcaico y la visión esquizofrénica que el Estado tiene de los sistemas de justicia indígenas. La primera identifica a la administración de justicia indígena con prácticas salvajes y bárbaras, se trata de un no-derecho, un conjunto de prácticas que han permanecido estáticas por siglos, negándose a recibir la influencia civilizadora del derecho occidental. Es más, como lo afirmó un abogado mestizo penalista, en una entrevista de radio mantenida conmigo, la justicia indígena es “un invento de los antropólogos”. Se llega a plantear, por lo tanto, que los pueblos y nacionalidades indígenas son incapaces de crear este tipo de prácticas y que necesitan de los antropólogos mestizos para que hagan esta labor.

El caso de La Cocha, en especial la sentencia de la Corte Constitucional, ejemplifica de forma dramática el impacto del racismo estructural por parte de los jueces constitucionales, al decidir que los delitos contra la vida no pueden ser juzgados por la justicia indígena,

aduciendo un argumento jurídico-técnico, cuando afirman que la justicia indígena garantiza solo el carácter colectivo de la vida y no el carácter individual de la misma.

En lo que se refiere a la visión esquizofrénica del Estado ecuatoriano, éste muestra dos caras contradictorias al mismo tiempo, la una que reconoce constitucionalmente a los sistemas de justicia indígena y la otra que los judicializa y criminaliza. El Estado ecuatoriano denuncia a los sistemas de justicia indígena por violar los derechos humanos universales mediante la imposición de penas cruentas e infamantes, en especial el castigo físico, así como por violar otros principios jurídicos básicos como el derecho al debido proceso.

El mismo Estado, cuando juzga al indígena a través de su sistema de justicia lo trata como no-ciudadano, no-persona, no-titular de derecho, tal como lo demuestra el estudio citado de Karla Encalada (2016). Intenta imponer una visión etnocéntrica de los derechos humanos a la par que niega la universalidad e igualdad de los mismos hacia los indígenas. Algo semejante se puede afirmar de los periodistas (todos mestizos) de los medios de comunicación ecuatorianos, que sin llevar adelante un verdadero proceso de periodismo investigativo, estigmatiza a la justicia mostrando solamente las “prácticas salvajes” del castigo físico, e ignorando el resto del proceso en elementos claves como su cosmovisión, su sentido ritual y espiritual, el carácter de reparación y la reinserción social inmediata de aquellos conflictos en los que los acusados son indígenas de diferentes pueblos y nacionalidades.

Como ya he planteado, la constitución de 2008 reconoció a los sistemas de justicia ordinaria e indígena a la par. Los casos de comunidad de La Cocha y de los pueblos indígenas aislados muestran con muchas evidencias las asimetrías que existen entre los dos, lo cual ha generado en las dos últimas décadas una relación de subordinación. Mientras la justicia indígena acude, en algunos casos, al sistema ordinario, el ejercicio contrario es muy reducido. Esta última acción lo ilustra de manera muy contundente un reciente artículo de Ruiz-Chiriboga (2016). En el mismo, el autor analiza el uso del artículo 345 del Código Orgánico de la Función Judicial, aprobado en el año 2009, que norma sobre la declinación de competencia de las juezas y jueces ordinarios a favor de las autoridades indígenas siempre y cuando haya petición de los mismos. Este artículo del Código establece el plazo

de tres días para probar la calidad de la autoridad indígena peticionaria bajo su propio juramento para hacerse cargo del juzgamiento respectivo. En caso contrario, se procede al archivo de la causa.

El trabajo analiza veintidós 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 reseñados en esta tesis, el llamado La Cocha en el 2010 y la muerte entre waorani y tagaeri-taromenane en el 2013. En ambos, la justicia ordinaria intervino intentando hacer un doble juzgamiento. En el primero se desconoció lo juzgado por la justicia indígena y la causa se elevó hasta el nivel más alto de la justicia, la Corte Constitucional, que produjo 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, sometiendo igualmente la causa a la consulta de la Corte Constitucional, que también se pronunció al respecto

El balance final-de los casos estudiados por Ruiz-Chiriboga y los de esta tesis- es que no solo hubo intervención de la justicia ordinaria en la justicia indígena, sino que se limitó la competencia de la segunda, al impedirle intervenir en casos en los cuales se atenten contra el derecho a la vida. En todos los casos se renunció al ejercicio de una verdadera justicia intercultural, que permita un tratamiento igualitario y conjunto entre jueces ordinarios y autoridades indígenas que les lleve a confluir en una sentencia consensuada e intercultural.

Finalmente, al considerar la participación de las mujeres indígenas en su propia justicia, intento responder a dos temas claves; esclarecer el grado de protagonismo que ejercen y dilucidar si sus acciones confrontan o reproducen el modelo patriarcal y machista vigente en la sociedad ecuatoriana en general.

María Teresa Sierra, al hablar sobre la participación social y política de las mujeres indígenas, dice:

Las mujeres indígenas han enfrentado a dos grandes tareas: por un lado convencer a los hombres de que sus demandas como mujeres no van en contra de las luchas de

sus pueblos; y por el otro mostrar que sus demandas responden a sus propias necesidades como mujeres indígenas, cuestionando las “malas” costumbres que las subordinan, sin por ello descalificar su cultura” (2009:15).

El caso de las mujeres de las organizaciones de mujeres de las comunidades de La Rinconada y La Calera, descrito en el capítulo 5, muestra un proceso endógeno surgido desde abajo que va ampliando la participación de las mujeres en los órganos de decisión de la comunidad. También han surgido iniciativas desde varias ONG y las organizaciones internacionales –ONU Mujeres por ejemplo- que han acompañado la lucha en contra de la violencia de las mujeres. Estas “malas” costumbres de las que habla Sierra han sido motivo de confrontación y de acuerdo, en muchos casos, con los hombres.

En uno de mis trabajos anteriores (2012), he señalado que las mujeres indígenas actúan también como agentes de hibridación jurídica, pues generan situaciones de interlegalidad al recurrir a la justicia ordinaria cuando la justicia indígena no las atiende. La principal causa de las denuncias es la violencia física que sufren tanto ellas, como sus hijos e hijas, de parte de los esposos y padres. En este sentido, se distinguen claramente de los hombres en su acceso a la “otra” justicia, por lo tanto, son más interlegales.

Pese a que en relación al pasado hoy existe una mayor participación de las mujeres en la administración de la justicia indígena, todavía prevalece un modelo patriarcal y machista de ejercicio del poder político en general y del poder jurídico en específico. La prueba más significativa es que la mayoría de autoridades indígenas que ejercen justicia siguen siendo los hombres. El poder de las mujeres es ostensiblemente menor que de los hombres, y las funciones de dirección de aquellas son todavía excepcionales. De cualquier manera, las mujeres indígenas organizadas mantienen una actitud de confrontación con los esquemas patriarcales que todavía predominan en el mundo indígena e insisten en la búsqueda de mayor igualdad.

### Referencias bibliográficas

Aguirre Beltrán, Gonzalo. (1990). *Formas de gobierno indígena*. México: FCE-INI-UV-Gobierno del Estado de Veracruz.

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 en gestión para el desarrollo local sostenible. Quito: Universidad Politécnica Salesiana.

Aigaje, Arturo, (2010). *Del reino de Dios al gobierno humano. Participación política evangélica indígena: una mirada a Amauta Yuyai*. Tesis de maestría en Ciencia Política. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Albó, Xavier, (2002). *Etnicidad y política en Bolivia, Perú y Ecuador*. Cuadernos de investigación. 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 Ileana Almeida, Ramiro Rivas, José Pereira, Ruth Moya, Fausto H. Jara, Marta de Diago, y Julieta Haidar, *Lengua y cultura en el Ecuador*. 11-48. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.

.....(1984). "La cuestión indígena como cuestión nacional", en *Revista de Antropología, Cuadernos de Investigación*, No. 2. Departamento de Antropología, PUCE, Quito.

Altmann, Philipp. (2013). "El Sumak Kawsay en el discurso del movimiento indígena ecuatoriano", en revista *Indiana*, No. 30, pp. 283-299.

..... (2014). "Una breve historia de las organizaciones del movimiento indígena del Ecuador", en revista *Cuadernos de Investigación* No. 12. Quito: PUCE, Escuela de Antropología.

Álvarez M., Kati (2011). *El efecto del contacto de la sociedad nacional en las prácticas culturales entorno a la muerte en los Waorani*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Antropología. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Anderson, Benedict, (1991). *Imagined Communities*. Londres: Verso. African Studies Association, (2001). Special edition on ethnicity, *African Issues*, 29, No. 1-2.

Anton, Jhon. (2010). *Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos*. Quito: CODAE.

Anton, Jhon 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.

Avila, Marianela. (2010). *Interlegalidad y derechos de las mujeres: violencia de género en la nacionalidad Shuar*. Tesis de maestría en género y desarrollo. Quito. FLACSO, Ecuador.

Avila, Ramiro. (2013). *La (in)justicia penal en la democracia constitucional de derechos. Una mirada desde el garantismo penal*. Universidad Andina Simón Bolívar y Ediciones Legales: Quito.

Assies, Willem y Hans Gudermann (editors). (2007). *Movimientos indígenas y gobiernos locales en América Latina*. San Pedro de Atacama: Universidad Católica del Norte - Instituto de Investigaciones Arqueológicas y Museo (IIAM).

Balibar, Etienne e Immanuel Wallerstein (Editores),(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.

Barrera, Anna. (2014). *Promoviendo la justicia propia, dejando atrás elementos que fomentan un trato indigno. Resultados de un estudio sobre cambios en sistemas legales indígenas y campesinos en seis localidades andinas*, Quito, Andinagraph.

Bartolini, Stefano y Peter Mair (1990). *Identity and competition and electoral availability*. Cambridge Press University; Cambridge.

Barth, Frederick (compilador),(1976).*Los Grupos étnicos y sus Fronteras: la organización social de la diferencia cultural*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bebbington, Anthony. (2006). “Los espacios de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote”, en revista *Debate Agrario*, No. 40/41, pp. 381-404.

Becker, Mark,(2007).“Comunistas, indigenistas e indígenas en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios y del Instituto Indigenista Ecuatoriano”, en revista *Iconos* No. 27, pp.135-144.

Becker, Mark,(2011). “Indigenous Movement from Oppressed Nationalities to an Ehtno-nationalist Discourse”, in Hunefelt Christine and Leon Zamosc, *Ehtnicity from Various Angles and Through Varied Lenses. Yesterday's Today in Latin America*. Brighton, Portland,Toronto, Sussex Academic Press.

....., (2015). *¡Pachakutik! Movimientos indígenas, proyectos políticos y disputas electorales en Ecuador*. Quito: Abya-Yala y FLACSO Ecuador.

Beltrán, Bolívar. (2010). *Desde la continuidad histórica, reconstruyendo la jurisprudencia indígena*. Quito: Fundación Lianas y 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 Grimson, Alejandro y Karina Bidaseca (coordinadores), *Hegemonía Cultural y Políticas de la Diferencia*. Buenos Aires: CLACSO.

Beverley, John, (1999). *Subalternity and Representation: Arguments in Cultural Theory*. Durham: Duke University Press.

Bhabha, Homi K, (1994). *Location of Culture*. Londres-Nueva York: Routledge.

Bobbio, Norberto (1982). Desobediencia civil, en Bobbio, N., y Matteucci, N. (eds.): *Diccionario de Política*. Vol. 1. Madrid: Siglo XXI, pp. 534-539. Burbano de Lara, Felipe (comp.) (2004). *Democracia, Gobernabilidad y Cultura Política*. Ediciones FLACSO - Sede Ecuador: Quito.

Bonfil Batalla, Guillermo. (1987). “La teoría del control cultural en el estudio de los procesos étnicos” en *Papeles de la Casa Chata, año 2, Núm. 3*. CIESAS, México, pp. 23-43.

Bourdieu, Pierre y Jean Claude Passaron, (1995). *El oficio del sociólogo: presupuestos epistemológicos*. México: Siglo XXI Editores.

Bourdieu, Pierre, (2002). “La fuerza del derecho: hacia una sociología del campo jurídico” en *La Fuerza del Derecho* de Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Bravo, Giovany. (2015). *Caso “La Cocha” un precedente negativo para el pluralismo jurídico en el Ecuador*. Tesis de maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional. Universidad Andina Simón Bolívar: Quito.

- Bretón, Víctor,(2003). “Desarrollo rural y etnicidad en las tierras altas de Ecuador”,en Bretón,Víctor y García, Francisco (editores): *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina. Ecuador en crisis*. Barcelona: Icaria.
- Briones, Claudia (compiladora) (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*.Buenos Aires: Antropofagia.
- .....(2015). “Políticas indigenistas en Argentina: entre la hegemonía neoliberal de los años noventa y la ‘nacional y popular’ de la última década”. En revista *Antípoda* No. 21, pp. 21-48.
- Burbano de Lara, Felipe. (2017). “Ciudadanía, dominación estatal y protesta en la ‘revolución ciudadana’ en Ecuador (2007-2016)”. En revista *Indoamericana*, XVII, No. 65, pp. 179-200.
- Burguete, Araceli, Xochitl Leyva, y Shannon Speed (coordinadoras). 2008.*Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, Ediciones CIESAS, FLACSO Guatemala y FLACSO Ecuador.
- Burguete, Araceli. (2008). “Introducción” en Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shannon Speed (coordinadoras), *Gobernar en la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina. Hacia la investigación de co-labor*, México, Ediciones CIESAS, FLACSO Guatemala y FLACSO Ecuador, pp. 15-64.
- ..... (2007). “Concejo Municipal en regiones indígenas pluriétnicas en Chiapas: un recurso para la transición política en gramática autonómica”, en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (coordinadores). *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México D. F: Miguel Angel Porrúa, pp. 169-2009.
- ..... (2002). “Procesos de autonomía de facto en Chiapas. Nuevas jurisdicciones y gobiernos paralelos en rebeldía”, en Shanan, L.Matiacce, Aída Hernández y Jan Rus (editores). *Tierra, libertad y autonomía: impactos regionales del zapatismo en Chiapas*. México D.F: CIESAS, IWGIA, pp. 269-318.
- Büschges,Christian. (2007). “La etnicidad como recurso político. Etnizaciones y de-etnizaciones de lo político en la América Andina y Asia del Sur”, en Christian Büschges, Guillermo Bustos y Olaf Kalmeier (Compiladores) *Etnicidad y poder en los países andinos*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, pp. 15-36.

Bustamante, Fernando, Lucía Durán, Ana Cristina Andreetti. (2006). “La sociedad civil en el Ecuador. Una sociedad civil eficaz más allá de sus debilidades” En *Informe Final del Índice de la Sociedad Civil en el Ecuador*. Quito: Fundación Esquel y CIVICUS –Alianza Mundial para la Participación Ciudadana.

Butler, Judith, (1990). *Gender Trouble*. Londres: Routledge.

Cabascango, José María (2002). “Participación indígena en procesos electorales”, en Boletín ICCI-ARI Rimay, año 4, No. 38.

Cabodevilla, Miguel Angel. (2004). *El exterminio de los pueblos ocultos*. Quito: CICAME.

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.

Chávez, Gina y Fernando García. (2004). *El Derecho a Ser: diversidad, identidad y cambio. Etnografía jurídica indígena y afroecuatoriana*. Serie Atrio, Ediciones FLACSO, Quito.

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.

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 abogada. Universidad de Cuenca, Cuenca.

Carbonell, Miguel (editor), (2007). *Teoría del neoconstitucionalismo, ensayos escogidos*. Madrid: editorial Trotta S.A

Castro-Pozo, Hildebrando, (1924). *Nuestra comunidad indígena*. Lima: Editorial El Lucero.

Cohen, Abner (ed.), (1974). *Urban Ethnicity*. London: Tavistock.

.....(1996). "Ethnicity and politics", en *Ethnicity*, John Hutchinson y Anthony Smith (editors), pp. 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*, manuscrito.

Colloredo-Mansfeld, Rudi. (2007). La política del lugar y los indígenas urbanos en el movimiento indígena del Ecuador", en De la Cadena, Marisol (editora), *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Editorial Envió: Popayán, pp. 357-377.

Comaroff, Jean y John Comaroff,(1991). *Of Revelation and Revolution:Christianity, Colonialism, and Consciousness in South Africa* (vol. i).Chicago:ChicagoUniversity Press.

.....(1992). *Ethnography and the Historical Imagination*.Oxford:Westview Press.

.....(1997).*Of Revelation and Revolution: The Dialects of Modernity on the SouthAfrican Frontier* (vol. ii).Chicago: Chicago University Press.

..... (2011).*Etnicidad* S.A. Madrid: Katz Editores.

CONAIE (1994). *Proyecto Político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador*. Texto aprobado por el IV Congreso de la CONAIE. Quito.

.....(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 Base. Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, Noviembre de 2006. Disponible en [http://www.sosyasuni.org/files/conaie\\_taromenani2.pdf](http://www.sosyasuni.org/files/conaie_taromenani2.pdf)consultado el 15 de junio de 2016.

..... (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*. CONAIE: Quito.

CONAIE, GIZ y ONU Mujeres. (2014). *Mujeres indígenas: políticas públicas para la construcción del Estado Plurinacional y Sumak Kawsay*. Quito, GIZ.

*Constitución Política de la República del Ecuador*, 1998.

Cooperación Alemana al Desarrollo-GIZ. (2012). *Impunidad ante la violencia hacia mujeres indígenas en el acceso a las justicias*. Quito, Grafitext.

Cordero, Sofía (2014). *Estado plurinacional en Bolivia y Ecuador: experiencias de construcción de autogobierno indígena*. Tesis doctoral en ciencias sociales con mención en estudios políticos, FLACSO, Ecuador.

Coronil, Fernando,(1997). *The Magical State: Nature, Money, and Modernity in Venezuela*.Chicago: University of Chicago Press.

Coronel, Johanna Verónica. (2016). *Los límites de la Justicia Indígena en el Ecuador dentro del nuevo paradigma constitucional ecuatoriano a partir del caso La Cocha*. Tesis de abogada, Universidad del Azuay, Cuenca.

Corte Constitucional del Ecuador. (2014). Sentencia No. 113-14-SEP-CC, caso No. 0731-10-EP, (delito de posible genocidio por parte de guerreros *Waorani*).

Deere, Carmen Diana y Magdalena León. (2000). *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. UNAM y FLACSO Ecuador: México.

De la Cadena, Marisol (editora),(2007). *Formaciones de Indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayan: Editores Envión.

De la Peña, Guillermo. (1999). “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, en revista *Desacatos*, No. 1, pp. 13-35.

De la Torre, Carlos y Enrique Peruzzotti (editors). (2008). *El retorno del pueblo.Populismo u nievas democracias en América Latina*. Quito, FLACSO Ecuador y Ministerio de Cultura.

De la Torre,Carlos. (2015a). *De Velasco a Correa. Insurrecciones, populismo y elecciones en Ecuador, 1944-2013*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.

..... (Edited) (2015b). *The promise and perils of populism. Global Perspectives*. University Press of Kentucky.

Descola, Philippe. (1987). *La Selva Culta. Simbolismo y praxis en la ecología de los achuar*. Quito. Abya-Yala e IFEA

Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002). *México diverso. El debate por la autonomía*. Siglo XXI Editores: México.

Díaz-Polanco, Héctor. (2005). *El canon Snorri. Diversidad cultural y tolerancia*. México: Universidad de la Ciudad de México.

Dietz, Henry and David Myers (2001). "The Process of Party System Collapse: Peru and Venezuela Compared". Paper prepared for presentation at the 2001 Congress of the Latin American Studies Association. Washington, DC, sept. 6-8.

Dube, Saurabh (editor), (1999). *Pasados poscoloniales: colección de ensayos sobre la nueva historia y etnografía de la India*. México: El Colegio de México.

Durkheim, Emilio y Marcel Mauss,(1993). *Social theory: the multicultural and classic reading*.Boulder:WestviewPress.

Elías, Norbert,(2000). *Sociología Fundamental*, GEDISA, Barcelona.

Encalada, Karla. (2012). "Racismo en la justicia ordinaria", en Santos, Boaventura de Sousa y Agustín Grijalva (editores), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Editorial Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburgo: Quito, pp. 185-206.

..... (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 CO: Westview Pre.

Escobar, Arturo, Álvarez, Sonia y Dagnino, Evelina (eds.),(2001).*Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Bogotá: Taurus eICANH.

Escobar M. Gabriel, Richard P. Schaedel y Oscar Núñez del Prado. (1967) *Organización social y cultural del sur del Perú*. México: Instituto Indigenista Interamericano.

Favre, Henry,(1998). *El Indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), (1945). *Estatutos de la Federación Ecuatoriana de Indios*. Guayaquil: Editorial Claridad.

Federación Interprovincial de Centro Shuar, FICSH,(1976).*Solución Original a un Problema Actual*, Sucúa.

FIDA, Fondo de Desarrollo Agrícola. (1989). *Informe de la Misión Especial de Programación a la República del Ecuador*. FIDA: Roma.

Figuroa, Dolores. (2010).”Representación política, género y etnicidad: representación política-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos locales y regionales”, en González, Miguel, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz (coordinadores). (2010). *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. Quito: FLACSO, Ecuador, CIESAS, GTZ Indígena, IWGIA y Universidad Intercultural de Chiapas.

Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon,(1996). *Le Nouvel âge des inégalités*.Paris: Editions du Seuil.

Foucault, Michel,(2001). *Defender la sociedad. Curso en el College de France (1975-1976)*. México: 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 M. Sanahuja. Ediciones Universidad de Salamanca: Salamanca, pp. 101-138.

Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara (2001). *Los Dueños del Poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Ediciones FLACSO -sede Ecuador: Quito.

Freidenberg, Flavia y Simón Pachano (2016). *El sistema político ecuatoriano*. FLACSO-sede Ecuador: Quito.

García, Fernando, (2001a). “Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano”, en MUSEF, *Aportes Indígenas: Estados y Democracias. Memorias de la XIV Reunión Anual de Etnología*. La Paz: MUSEF Editores.

....., (2001b). “Estado y diversidad cultural. La cuestión indígena en la región andina”, en revista *Nueva Sociedad* No. 173, pp. 94-103.

.....(2001c). “¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001”, en revista *Iconos*, No. 10, pp. 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 No. 169 de la OIT*. Quito: FLACSO - Sede Ecuador; OXFAM América.

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 Xochitl Leyva, Araceli Burguete y Shanon Speed (ed.), *Gobernar (en) la Diversidad: experiencias indígenas en América Latina*. México: Ediciones CIESAS, FLACSO Guatemala y FLACSO Ecuador.

..... (2009). “Iguales pero diferentes: el carácter plurinacional e intercultural del Estado en la nueva Constitución ecuatoriana”, ponencia presentada en el 53º. Congreso de Americanistas, Ciudad de México, del 19 al 24 de julio del 2009, Simposio: Multiculturalización del Estado, derechos indígenas y globalización en América Latina.

..... (2011). “La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007)”, en Chenaut, Victoria et alia (coordinadores), *Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización*. México y Quito: Ediciones CIESAS y FLACSO sede Ecuador, pp. 219-236.

..... (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 Santos, Boaventura de Sousa y Agustín Grijalva (editores). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Editorial Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburgo: Quito, pp. 501-550.

....., (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. Mesa Redonda: “Pueblos Indígenas y Estados Nacionales en América del Sur: ¿25 Años de “Políticas de Reconocimiento?””.

Geertz, Clifford,(1963). “The integrative revolution: Primordial sentiments and civil politics in the new states”, in C. Geertz (ed.), *Old societies and new states*. Nueva York:Free Press.

Glazer, Nathan y Daniel P. Moynihan, (1975). *Ethnicity: Theory and experience*. Cambridge, MA:Harvard University Press.

Gobierno Autónomo Descentralizado de Morona Santiago. (2012). *Rendición de Cuentas*, disponible en: [http://issuu.com/gadpms/docs/presentaci\\_n7/1](http://issuu.com/gadpms/docs/presentaci_n7/1) consultado el 7 de julio de 2016.

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?* DesiguALdades.net. Working Paper, No. 81.

Gramsci, Antonio, (1999). *Cuadernos de la cárcel*, V. 6. México: Ediciones Era.

Grimson, Alejandro y Karina Bidaseca (coord.) (2013). *Hegemonía Cultural y Políticas de la Diferencia*, CLACSO: Buenos Aires.

Grimson, Alejandro. 2003. “La nación después del (des)constructivismo”, en Revista *Nueva Sociedad*, No. 184.

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: ediciones Abya-Yala y Comunidec.

Guamán, Julián, (2011). *Protestantismo en Ecuador. Tipología y Formas Institucionales*. Quito: Abya Yala; Universidad Politécnica Salesiana ; CEP ; Minga.

..... (2006). *FEINE, la organización de los indígenas evangélicos en Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar, editorial Abya-Yala y Corporación Editora Nacional: Quito.

Guamán, María Nelly. (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 abogada. Universidad San Francisco de Quito, Quito.

Guardiola-Rivera, Oscar. 2008. *Being Against the World: Rebellion and Constitution*, London: 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 (editor), (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 R., (2002). “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, in *Journal of Latin American Studies*, vol. 34 (3), pp. 485-524.

Hall, Stuart, (1989). “Ethnicity: identity and difference” in *Radical America* 23(4):9-20.  
Hernández, Rosalva Aída. (2006). “The indigenous Movement in Mexico: Between Electoral Politics and Local Resistance”, in *Latin American Perspectives*, 33, pp. 115-131.

Hobsbawn, Eric y Terence Ranger (edit.). (2002). *La invención de la tradición*. Editorial Crítica: Barcelona.

Hoekema, André J. 2002. “Hacia un pluralismo jurídico formal de tipo igualitario”, en *El Otro Derecho* No. 26 y 27, ILSA, Bogotá, pp. 63-98.

Hoetmer, Raphael (coordinador),(2009).*Repensar la Política desde América Latina. Cultura, Estado y Movimientos Sociales*.Lima:Universidad Nacional Mayor de San Marcos y 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*. Paidós: Barcelona.

Ibarra, Hernán. (1999).”Intelectuales indígenas, neoindigenismo e indianismo en el Ecuador”. Revista *Ecuador Debate*, No. 48, pp.71-94.

Ilaquiche, Raúl. (2004). *La administración de justicia indígena en Tigua. Su evolución y práctica actual*. Tesis de maestría en ciencias sociales con mención en estudios étnicos. FLACSO, Ecuador: Quito.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, (2004).*Encuesta Nacional sobre Racismo y Discriminación Racial en el Ecuador*. Quito.

..... (2010). *VI censo de población y vivienda*. INEC: Quito.

.....(2014). *Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo, ENEMDU*, Quito.

Iturralde, Diego. (1980). *Guamote, campesinos y comunas*. Otavalo: Instituto Otavaleño de Antropología.

Krader, Lawrence,(1988). *Los apuntes Etnológicos de Marx. Transcritos, anotados e introducidos por Lawrence Krader*.México: Editorial siglo XXI.

Kr a n i a u s k a s, John y Guillermo Zermeño (eds.),(1999). “Historia y subalternidad”, en *Historia y grafía*, núm. 12.

Laclau, Ernesto. (2005). *On populist reason*. London and New York, Verso.

La Cocha, libro de actas.2010. *Acta No. 24: Solución de conflictos por muerte suscitado en la parroquia Zumbahua y juzgado en la comuna La Cocha*.

Lang, Miriam y Anna Kucia (compiladoras). (2009). *Mujeres indígenas y justicia ancestral*. Quito, UNIFEM.

Llasag, Milton. (2010) *La justicia indígena: caso La Cocha*. Tesis de maestría en ciencias sociales con mención en estudios étnicos. FLACSO, Ecuador: Quito.

Llasag, Raúl. (2010). “Avances, límites y retos de la administración de justicia en Ecuador, año 2010: el caso La Cocha”. En: PADH, *Develando el desencanto. Informe de Derechos Humanos 2010*. Universidad Andina Simón Bolívar: Quito.

Llasag, Raúl y Carlos Poveda. (2012). “El caso La Cocha II. Un análisis jurídico antropológico”, en OACDH, *Viviendo la Justicia. Pluralismo jurídico y justicia indígena en Ecuador*. Manthra Editores: Quito.

Levitsky, Steven and Maxwell A. Cameron (2001). “Democracy without Parties? Political Parties and Regime Collapse in Fujimori's Peru”. Paper prepared for presentation at the Congress of the Latin American Studies Association. Washington, DC. Sept. 6-8.

Ley de Reforma Agraria, (1973). Decreto 1172 publicado en el Registro Oficial No. 410 de 15 de octubre de 1973.

Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967). “Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales”, en *Diez textos básicos de Ciencia Política*, compilado por Albert Battle, Ariel: Barcelona, pp.231-273.

Lombardo Toledano, Vicente, (1936). *Un viaje al mundo del porvenir*. México: 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 Sandoval Pablo(compilador), (2009).*Repensando la subalternidad: miradas críticas desde/sobre América Latina*.Lima y Amsterdam:Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y SEPHIS.

McAdam, John D., Jhon McCarthy y Mayer Zald (2001). *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Itsmo.

McAdam, D.; Tarrow, S.; and Tilly, Ch, (2001). *Dynamics of contention*. Cambridge: Cambridge University Press.

McCarthy, John D., Zald, Mayer N, (1973). *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*. Morristown, New Jersey: General Learning Press.

Maguire, Diarmuid. (1995). "Opposition Movements and Opposition Parties: Equal Partners or Dependent Relations in the Struggle for Power and Reform?", en Craig J. Jenkins and Bert Klandermans (eds.), *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements*. University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 199-228.

Mainwaring, Scott and Timothy Scully (ed.) (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press: Stanford.

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 M. Sanahuja. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 325-366.

Martí y 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)", en *Revista Mexicana de Sociología*, 70. No.4, pp. 675-724.

Mayorga, René (2005). "Bolivia: sistema electoral y transformaciones políticas". En Vélez, Rubén (Comp.). *Sistemas electorales andinos*, pp. 1-41. Bogotá: Parlamento Andino.

Mejía, Andrés (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador: 1978-1998*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.

Mijeski, Kenneth J. and Scott H. Beck (2008). "The electoral fortunes of Ecuador's Pachakutik Party: the fracas of the 2006 presidential elections", en *Southeastern Council on Latin American Studies and Wiley Periodicals, Inc*: 41-59.

————— (2006). "The indigenous vote en Ecuador's 2002 presidential election", en *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol.1, N.º 2: 165-184.

————— (2004). “Ecuador’s Indians in the 1996 and 1998 elections: assessing Pachakutik’s performance”, en *The Latin Americanist*, Winter/Spring: 46-76.

————— (2001). “Barricades and ballots: Ecuador’s Indians and the Pachakutik political movement”, en *Ecuadorian Studies*, N.º1.

————— (2000). “Indigena self-identity in Ecuador and the rejection of mestizaje”, en *Latin American Research Review*, Vol. 35, N.º 1: 119-137.

Mallon, Florencia E,(1994). “The Promise and Dilemma of Subaltern Studies: Perspectives from Latin American histories”, *American Historical Review*, No. 99, pp. 1491-1515.

Mariátegui, José Carlos,(1928). *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Editorial Amauta.

Marx, Karl y Eric Hosbawn,(1971).*FormacionesEconómicas Precapitalistas*.México: Editorial siglo XXI.

Massal, Julie. (2010). “El proyecto político indígena ecuatoriano. Convergencias y divergencia con su entorno político”, en revista *Colombia Internacional*, No. 71, pp. 9-33.

Maybury-Lewis, David. (ed.), (2002). *The politics of ethnicity: indigenous peoples in Latin American states*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Melucci, Alberto,(1994). "¿Qué hay de nuevo en los 'nuevos movimientos sociales'?" en Enrique Laraña, Hank Johnston y Joseph R. Gusfield (eds.)*Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*.Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Mintz, Sidney Wilfred,(1985). *Sweetness and Power: The Place of Sugar in Modern History*. New York: Viking.

Moreno, María. (2014). *Warmikuna Juyayayj Ecuatorian and Latinoamerican Indigenous Women Gaining Spaces in Ethnic Politics*. A dissertation submitted partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the College of Arts and Sciences at the University of Kentucky.

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, MUPP. (2001). *Conclusiones Segundo Congreso*. Quito.

Murra, John. (1975). *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos Ediciones.

Naciones Unidas. (2010). *Informe relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston, misión Ecuador*.

Narváez, Roberto, (2013). *Informe Diligencia de reconocimiento del lugar de los hechos. Indagación Fiscal Nro. 220201813040001, por presunto delito de genocidio-etnocidio*. Fiscalía General del Estado Comisión de la Verdad y Derechos Humanos. Informe técnico sin publicar. Quito.

....., (2016). ¿Un ejercicio de aplicación de la justicia intercultural? El caso Waorani en la Amazonía ecuatoriana, en revista *Antropologías del Sur*, año 3, número 6, pp. 163-179.

Nohlen, Dieter (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Nueva Sociedad: Caracas.

Ortiz, Pablo, (1990). “El desencanto democrático”. *Revista Punto de Vista* 9, No. 421.

Ortiz, Santiago. (2003). *El proceso de participación para el desarrollo local de Cotacachi, 1996 - 2003*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

Ortiz, Santiago (2012). *¿Comuneros kichwas o ciudadanos ecuatorianos? La ciudadanía étnica y los derechos políticos de los indígenas de Otavalo y Cotacachi (1990-2009)*. FLACSO Ecuador: Quito.

Ospina, Pablo (coordinador). (2006). *En las fisuras del poder: Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos y CLACSO.

Ospina, Pablo. (2010). “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana”, en <http://www.iee.org.ec/index-txt.htm>.

----- (Coordinador) (2011). *El territorio de senderos que se bifurcan: Tungurahua: economía, sociedad y desarrollo*. Quito: Corporación Editora Nacional: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

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: Universidad Iberoamericana.

Pacari, Nina. (1984). “Las culturas nacionales en el Estado multinacional ecuatoriano”, en revista *Antropología, Cuadernos de Investigación*, No. 3, pp. 113-122.

Pachano, Simón. (2011) *Calidad de la democracia e instituciones políticas en Bolivia, Ecuador y Perú*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.

.....(1998). *La Representación Caótica*. Ediciones FLACSO-Konrad Adenauer: Quito.

Pásara, Luis. (2014). Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana. Fundación para el Debido Proceso, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad e Instituto de Defensa Legal, Lima.

Peréz,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, Colombia.

Pellizzaro, Siro. s/f. *Mitología Shuar*, 12 volúmenes. Quito: Editorial Abya-Yala.

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, 29 al 31 de octubre de 2007, Quito, Ecuador.

Picq, Manuela. (2013). “The Inheritance of Resistance: Indigenous Women’s Leaderships in Ecuador”, in Becker, Marc (editor). *Indigenous and Afro-Ecuadorians Facing the Twenty-First Century*, Cambridge, Cambridge Scholars Publishing, pp. 71-94.

Ponce, Juan, (2009). *La alfabetización en el Ecuador: evolución histórica, información actualizada y mapa nacional del analfabetismo*. Quito. UNESCO y Ministerio de Educación.

Portes, Alejandro y Bryan Roberts,(2005). “The Free Market City: Latin American urbanization in the years of the neoliberal experiment”, in *Studies in Comparative and International Development*, 40, (spring): 43-82.

Postero, Nancy, (2002). “Constructing Indigenous Citizens in Multicultural Bolivia”, publicación en línea: [www.geocities.com](http://www.geocities.com) .

Poveda, Carlos. (2010). “La Cocha: 2002-2010 retrocesos en un estado constitucional de derechos, justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”, en revista *Novedades Jurídicas*, Año VII, número 49.

Premdas, Ralph R. (ed.),(2000). *Identity, ethnicity and culture in the Caribbean*.St. Augustine, Trinidad School of Continuing Studies, The University of the West Indies.

Prieto, Mercedes. (1980). “Haciendas estatales: un caso de ofensiva campesina”, en Murmis, Miguel (editor), *Ecuador: Cambios en el agro serrano*. Quito: CEPLAES-FLACSO.

Quijano, Aníbal,(2000). “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” en Edgardo Lander (editor). *La Colonialidad delSaber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, pp. 201-245. Buenos Aires: CLACSO.

Rabasa, José, Javier Sanjines y Robert Carr (eds.),(1996). *Subaltern Studies in the Americas*, una edición especial de Dispositivo/n: American Journal of Cultural Histories and Theories.

Radcliffe, Sarah. (1999).*Rehaciendo la Nación: lugar, identidad y política en América Latina*. Quito: Editorial Abya-Yala.

Ranger, Terence, (1994). “The invention of tradition revisited: the case of colonial Africa” en PrebenKaarsholm y Jan Hultin (edit.), *Inventions and Boundaries: Historical and Anthropological Approaches to the Study of Ethnicity and Nationalism*, pp. 5-50. InternationalDevelopment Studies, Occasional, Paper No 11, Roskilde.

- Rawls, John (1995). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, Eduardo,(2002). “Políticas de la alteridad: Etnicización de la “comunidad negra” en el Pacífico Sur colombiano”, en *The Journal of Latin American Anthropology*, 7(2), pp. 34-59.
- .....(2004). *Teorías Contemporáneas de la Etnicidad*. Stuart Hall y Michel Foucault. Popayán:Editorial de la Universidad del Cauca.
- .....(2013). “Articulaciones de negridad: políticas y tecnologías de la diferencia en Colombia”, en Grimson, Alejandro y Karina Bidaseca (coordinadores), *Hegemonía Cultural y Políticas de la Diferencia*. Buenos Aires: CLACSO.
- Reygadas, Luis,(2004). “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”, en *Política y Cultura* No. 22.
- ....., (2008). *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. Barcelona y México: Antropos.
- Rivera, Silvia y Rossana Barragán,(1997). *Debates Postcoloniales: una introducción a los estudios de subalternidad*. La Paz:SEPHIS y ediciones Aruwiry.
- Rival, Laura. (1996). *Hijos del sol, padres del jaguar*. Quito: Editorial Abya Yala.
- (2013). *Peritaje antropológico*, solicitado mediante oficio No. 469-FGE-FSR-3, de fecha 2 de mayo de 2013.
- Roberts, K. (2002). “Party--Society Linkages and Democratic Representation in Latin America” in *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 27 [53 Issue]: 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*. Editorial Panapo: Caracas.
- Rospigliosi, Fernando (1995). “La amenaza de la “Fujimorización” gobernabilidad y democracia en condiciones adversas: Perú y los países andinos”, en Perelli Carina, Sonia

Picado S. y Daniel Zovatto (comp), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. IIDH: San José, pp. 311-333

Said, Edward, (1978). *Orientalism*. New York: Pantheon Books York.

Sanjinés, Javier. (2009). *Rescaldos del pasado. Conflictos culturales en sociedades poscoloniales*. La Paz: Fundación PIEB y Plural Editores.

Salgado, Judith (compiladora), (2002). *Justicia indígena: aportes para un debate*. Quito: Abya-Yala y 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”, en *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, No. 19:65-79.

Sanders, William, Jeffrey R. Parsons y Robert S. Santley. (1979). *The basin of Mexico. Ecological process in the evolution of a civilization*. New York, San Francisco and London : Academic Press.

Santos, Boaventura de Souza. (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 y Universidad Nacional de Colombia.

Santos, Boaventura de Sousa y Agustín Grijalva (editores), (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y Abya-Yala.

Santos, Boaventura de Sousa. (2012). “Cuando los excluidos tienen derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad”, en Santos, Boaventura de Sousa y Agustín Grijalva (editores), *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*. Editorial Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburgo: Quito, pp. 13-50.

Santos, Boaventura de Sousa y José Luis Exeni (editores). (2012). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. Quito. Ediciones Abya-Yala y Fundación Rosa Luxemburgo.

Segato, Rita Laura, (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: Programa Nacional de Apoyo a la Reforma de la Administración de Justicia del Ecuador (Projusticia) Banco Mundial y Centro Ecuatoriano de Desarrollo de la Comunidad (CEDECO).

Shanin, Teodor (edited), (1971). *Peasants and peasant societies*. Great Britain: Penguin.

Sieder, Rachel. Line Schjolden and Alan Angell (edit.) (2006). *The judicialization of politics in Latin American*. London: Palgrave Macmillan.

Sierra, María Teresa. (2007). "Justicia indígena y Estado: retos desde la diversidad", en Scott Robinson, Héctor Tejera y Laura Valladares (Coordinadores) *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México: UAM-I, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-294.

..... (2009). "Género, diversidad cultural y derechos: Las apuestas de las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria, en Lang, Miriam y Anna Kucia (compiladoras) *Mujeres indígenas y justicia ancestral*. Quito, UNIFEM.

Spivak, Gayatri, (1988). "Can the subaltern speak?" in Cary, Nelson and Lawrence Grossberg (edit.), *Marxism and the interpretation of culture*. London: Macmillan Education.

Svampa, Maristella. (2011). "Argentina una década después. Del 'que se vayan todos' a la exacerbación de lo nacional-popular", en revista Nueva Sociedad, No. 235, pp. 17-34.

Tagliani, Lino. (2004). *También el Sol Muere. Cuatro años con los Huaorani*. Quito: Vicariato Apostólico del Aguarico, CICAME.

Tanaka, Martin (2005). *Democracia sin partidos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

----- (1998). “Los espejismos de la democracia: El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995”, en *Perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos: Lima.

Tarrow, Sidney G.,(1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tibán, Lourdes, Raúl Ilaquiche y Eloy Alfaro (compiladores). (2003). *El Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi, historia y proceso organizativo*. Latacunga: IMPREFEEP.

Tibán, Lourdes. (2004) *El sistema de representación y la participación política del pueblo kichwa de Cotopaxi*. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales con mención en Asuntos Indígenas. Quito: FLACSO, Ecuador.

Tilly, Charles,(1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading, Mass., Addison-Wesley.

..... (2004). *Social movements, 1768-2004*. Boulder: Paradigm Publishers.

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”, en revista *Ciencias Pedagógicas e Innovación*, volumen I, número 2. Santa Elena: Universidad Nacional de la Península de Santa Elena, pp. 33-42.

....., (2014). “Comunidades indígenas de la provincia de Chimborazo, Ecuador: permanencia de la sombra del régimen de hacienda” en revista *Anthropológica*, volumen 32, número 32.

Universidad Andina Simón Bolívar. (2012). Informe sobre Derechos Humanos Ecuador 2011. Disponible en:

<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/Actividadespadh/Informedh2011.pdf>.

Vail, Levoy, (1997). "Ethnicity in southern African history" en Richard Grinker y Christopher Steiner (edit.). *Perspectives on Africa. A Reader in Culture, History and Representation*, pp. 52-68. Oxford: Blackwell.

Van Cott, Donna Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin American: the evolution of ethnic politics*. Cambridge University Press: Cambridge.

..... (2007). "De los Movimientos a los Partidos: Retos para los Movimientos de los Pueblos Indígenas", en Martí i Puig, Salvador (editor), *Pueblos Indígenas y Política en América Latina. El Reconocimiento de sus Derechos y el Impacto de sus Demandas a Inicios del Siglo XXI*. Barcelona. Fundación CIDOB.

Villavicencio, Gladys. (1973). *Relaciones Interétnicas en Otavalo-Ecuador. ¿Una nacionalidad india en formación?* Instituto Indigenista Interamericano: México.

Viveiros de Castro, Eduardo, (2010). *Metafísicas Caníbales, líneas de Antropología Postestructural*, Buenos Aires: Katz.

Wade, Peter,(1997).*Race and Ethnicity in Latin America*. London: Pluto Press.

Walsh, Catherine. (2009).*Interculturalidad, estado, sociedad: luchas (de) coloniales de nuestra época*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador y Abya-Yala.

Wallerstein, Immanuel Maurice,(1990). "Revolución en el sistema-mundo: tesis e interrogantes", en Rafael Guido Béjar, María Luisa Torregrosa y Otto Fernández Reyes(eds.) *El juicio al sujeto. Un análisis global de los movimientos sociales*.México: Porrúa Editores – FLACSO.

-----, (1991). "The construction of peoplehood: racism, nationalism, ethnicity" en Etienne Balibar e Immanuel Wallerstein (editores)*Race, Nation, Class. Ambiguous Identities*, pp. 71-85. London: Verso.

Warren, Kay y Jean Jackson (2002). *Indigenous Movements, Self-Representation and the State in Latin America*. Austin: University of Texas Press.

Weber, Max,(1996). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Whitehead, Laurence (2001). "High Anxiety in the Andes. Bolivia and the Viability of Democracy", in *Journal of Democracy* 12 [2 Issue]: 6-16.

Wittfogel, Karl August, (1966). *Despotismo oriental: estudio comparativo del poder totalitario*. Madrid: Guadarrama.

Wolf, Eric,(1972). *Las Luchas Campesinas del siglo XX*. México: Siglo XXI Editores.

..... (1975). *Los Campesinos*. Barcelona: Editorial Labor.

.....(1994). "Perilous ideas: race, culture, people", in *CurrentAnthropology*35(1):1-12.

..... (2001). *Figurar el poder: ideologías de dominación y crisis*.México: CIESAS.

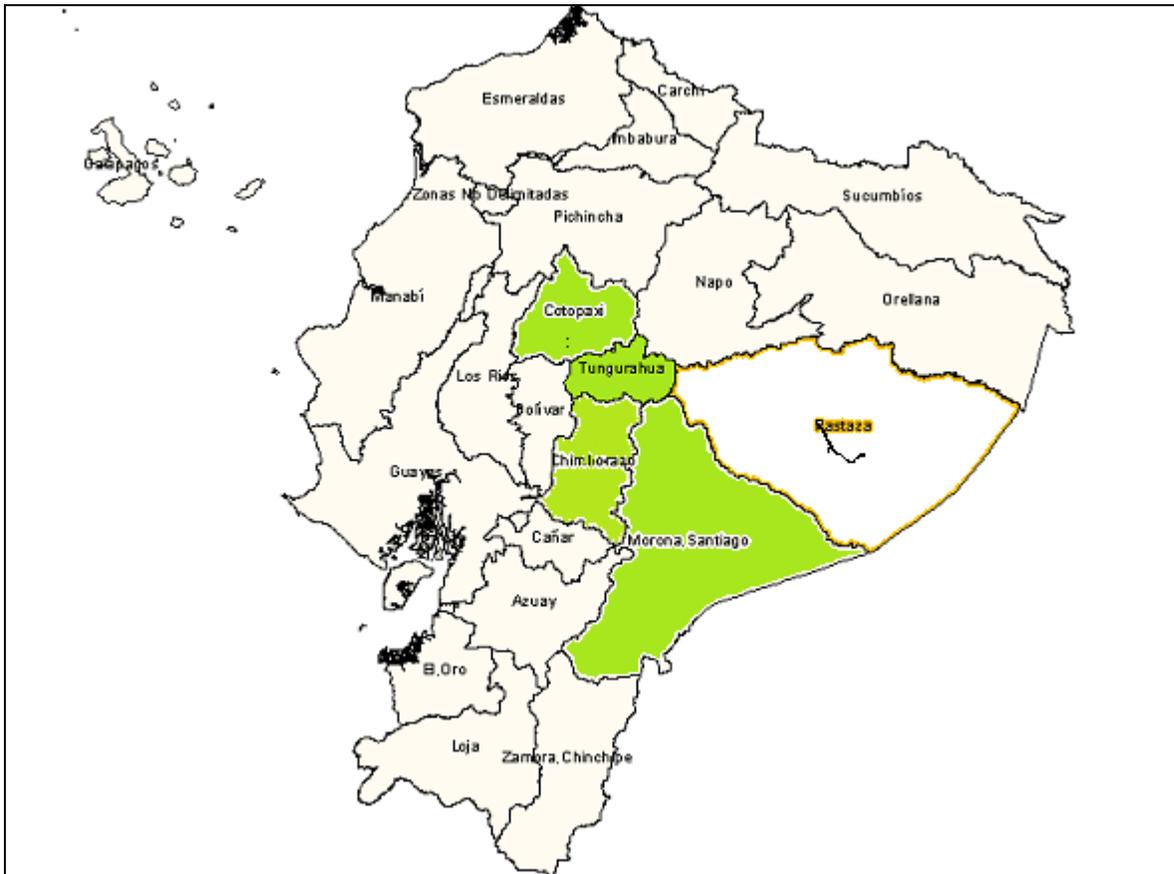
Yeros, Paris,(1999). "Towards a normative theory of ethnicity: reflections on the politics of constructivism"en Paris Yeros (edit.). *Ethnicity and Nationalism in Africa.Constructivist Reflections and ContemporaryPolitics*, pp. 101-131. New York: St. Martin's Press.

Yrigoyen Fajardo, Raquel. (2012). "Pluralismo jurídico y jurisdicción indígena en el horizonte del constitucionalismo pluralista." En *El Estado de Derecho hoy en América Latina*. Helen Ahrens (comp.). México: Fundación Konrad Adenauer. pp.: 171-193.

Zubritski, Yuri, 1984. "La formación del proletariado Quechua." *Los pueblos autóctonos de América Latina: pasado y presente*, 207-16. Vol. 2. Moscú: Redacción "Ciencias Sociales Contemporáneas," Academia de Ciencias de la URSS.

## Anexo No. 1: mapas

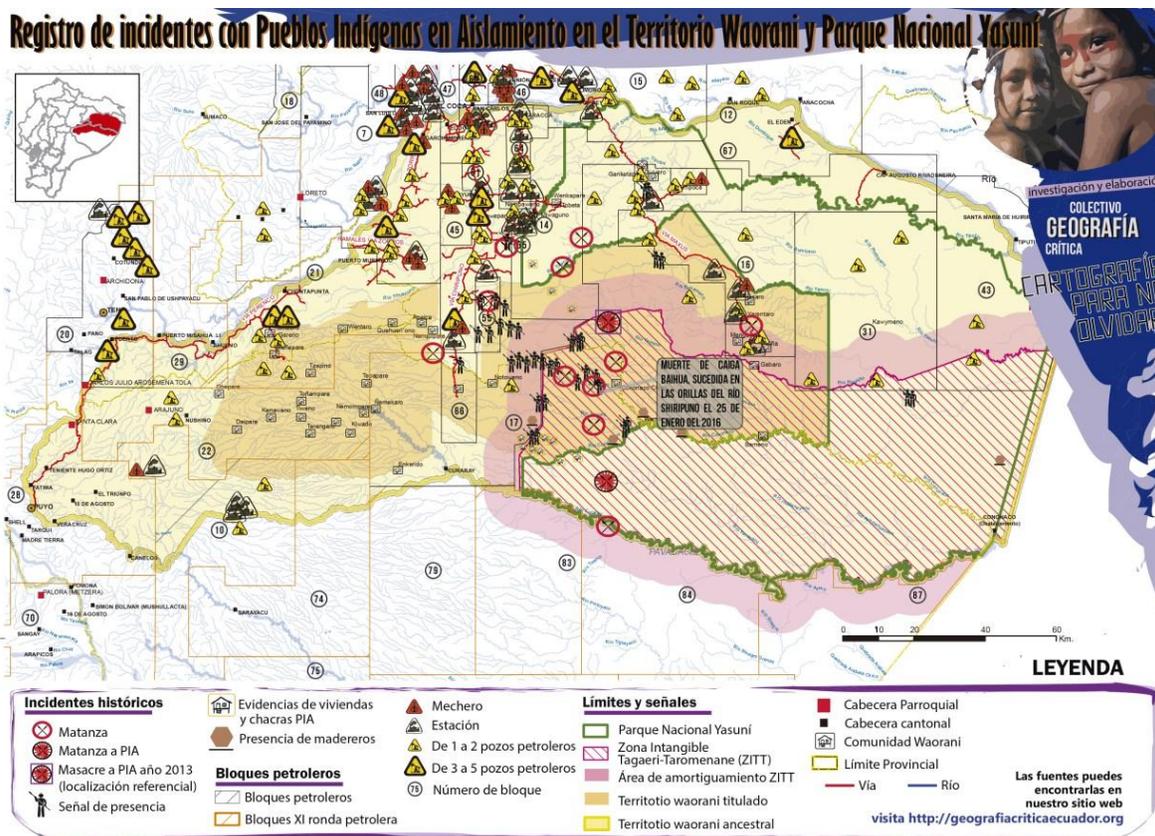
### Mapa No. 1: Ecuador: estudios de caso



Fuente: SIISE 2008.

## Mapa No. 2

### Los pueblos en aislamiento tagaeri taromenane



Fuente: <https://geograficriticaecuador.org/2016/02/26/mapa-de-la-tension-en-torno-al-territorio-waorani/>

## Mapa N. 3

### Comunidad La Cocha, Provincia de Cotopaxi



Fuente: <http://www.gifex.com/America-del-Sur/Ecuador/Cotopaxi/index.html>

## Anexo No. 2

### Índice de tablas

Tabla 1. Participación del MUPP en las elecciones presidenciales 1996-2013.....	115
Tabla 2. Participación del MUPP en las elecciones de legisladores y asambleístas..	116
Tabla 3. Participación del MUPP en las elecciones de prefectos provinciales.....	117
Tabla 4. Participación del MUPP en las elecciones de consejeros provinciales .....	117
Tabla 5. Participación del MUPP en las elecciones de alcaldes.....	117
Tabla 6. Participación del MUPP en las elecciones de concejales municipales.....	118
Tabla 7. Votación de las consultas populares de 2007 y 2008 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas.....	119
Tabla 8. Votación de la consulta popular de 2011 en nueve provincias de población indígena mayoritaria y minorías significativas.....	120
Tabla 10. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de legisladores y asambleístas.....	124
Tabla 11. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de prefectos provinciales.....	125
Tabla 12. Participación de mujeres y hombres en las elecciones de alcaldes.....	125
Tabla 13. Participación de mujeres concejales municipales.....	126
Tabla 14. Participación de mujeres consejeras provinciales.....	126
Tabla 15. Número y porcentaje de mujeres líderes en cabildos comunitarios..	127
Tabla No. 16: Resultados de elección de Prefecto Morona Santiago, 2009-2014.....	154
Tabla No. 17: Resultados de elección de Prefecto Morona Santiago, 2014-2019.....	155

Tabla No. 18: Resultados de elección de Prefecto Cotopaxi, 2004-2009.....	158
Tabla No. 19: Resultados de elección de Prefecto Cotopaxi, 2009-2013.....	159
Tabla No. 20: Resultados de elección de Prefecto Cotopaxi, 2014-2019.....	159
Tabla No. 21: Resultados de elección de Prefecto Tungurahua, 2004-2009....	163
Tabla No. 22: Resultados de elección de Prefecto Tungurahua, 2009-2013....	163
Tabla No. 23: Resultados de elección de Prefecto Tungurahua, 2014-2019....	164
Tabla No. 24: Resultados de elección de Prefecto Chimborazo, 2004-2009...	166
Tabla No. 25: Resultados de elección de Prefecto Chimborazo, 2009-2013...	166
Tabla No. 26: Resultados de elección de Prefecto Chimborazo, 2014-2019...	167

### **Anexo No. 3**

#### **Siglas y Acrónimos**

ALBA	Alianza Bolivariana para las América
APG	Asamblea del Pueblo Guaraní
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIECH	Asociación de Indígenas Evangélicos de Chimborazo
AIIEC	Asociación de Iglesias Indígenas Evangélicas de Cotopaxi
AIET	Asociación Indígena Evangélica de Tungurahua
CUCOMITAE	Central Única de Comerciantes Minoristas y Trabajadores Autonomos del Ecuador
CTE	Central de Trabajadores del Ecuador
CEDOC	Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas
CTI	Circunscripciones Territoriales Indígena
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
COMINTERM	Congreso Mundial de la Internacional Comunista
COMICH	Confederación del Movimiento Indígena de Chimborazo
CONAIE	Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador
CTM	Confederación de Trabajadores de México
CTAL	Confederación de Trabajadores de América Latina
CONFENIAE	Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
CMMCIOB-BS	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia Bartolina Sisa
CNA	Confederación Nacional Agraria
CCP	Confederación Campesina del Perú

ECUARUNARI Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador

CONAICE Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Costa Ecuatoriana

FENOCIN Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras

CONFEMEC Confederación de Mujeres Ecuatorianas por el Cambio

CONAMAQ Consejo Nacional de Ayllus y Markas de Qollasuyu

CODENPE Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador

FEINE Consejo de Pueblos y Organizaciones Evangélicas del Ecuador

CONMIE Consejo Nacional de Mujeres Indígenas del Ecuador

CONADE Consejo Nacional de Desarrollo

CORCIMA Corporación de Comunidades Indígenas Makipurashun

DINAPIN Defensoría Nacional de Pueblos Indígenas

DINEIB Dirección Nacional de Educación Bilingüe e Intercultural

ENEMDU Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo

FIPSE Federación Independiente del Pueblos Shuar del Ecuador

FEI Federación Ecuatoriana de Indios

FICSH Federación Interprovincial de Centros Shuar

CHIJALLTA-FICI Federación de Indígenas y Campesinos de Imbabura

FENOC Federación Nacional de Organizaciones Campesinas

FEUE Federación de Estudiantes Universitarios del Ecuador

FEUNASSC Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino

FODEPI Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas

FIDA Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

GAD Gobiernos Autonomos Descentralizados

IERAC Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización

JPR Juntas Parroquiales Rurales

JRE	Juventud Revolucionaria del Ecuador
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MUPP	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik
MITA	Movimiento Indígena de Tungurahua Atocha
NASHE	Nación Shuar del Ecuador
NAE	Nacionalidad Achuar del Ecuador
ONAI	Oficina Nacional de Asuntos Indígenas
OPIP	Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza
OSHE	Organización Shuar del Ecuador
PRODEPINE	Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador
TLC	Tratado de Libre Comercio
UMIT	Unidad de los Movimientos Indígenas y Campesinos de Tungurahua
UNE	Unión Nacional de Educadores
UGTE	Unión General de Trabajadores del Ecuador
UCAAE	Unión de Campesinos y Asalariados Agrícolas del Ecuador
UNAP	Unión Nacional de Artista Populares
UNOCIC	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de La Cocha
UNORCAC	Unión de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Cotacachi