

Director
Francisco Muñoz Jaramillo

Consejo Editorial
Jaime Arciniegas, Augusto Barrera
Jaime Breilh, Marena Briones, Carlos Castro
Galo Chiriboga, Eduardo Delgado
Julio Echeverría, Myriam Garcés
Luis Gómez, Ramiro González
Virgilio Hernández, Guillermo Landázuri
Luis Maldonado Lince, René Maugé
Paco Moncayo, René Morales
Melania Mora, Marco Navas
Gonzalo Ortiz, Nina Pacari
Andrés Páez, Alexis Ponce
Rafael Quintero, Eduardo Valencia
Andrés Vallejo, Raúl Vallejo
Gaitán Villavicencio

Coordinadora editorial
María Arboleda

Diseño y diagramación
Verónica Ávila / Activa Diseño Editorial

Fotografías
Archivo ILDIS
Activa

Asesoría
ILDIS - FES
Avenida República 500, Edificio Pucará
Teléfono: (593) 2 250 96 08
Quito - Ecuador

Edición y distribución
Editorial Tramasocial
Reina Victoria N21-141 y Robles
Edificio Proinco 11, piso 6, Oficina 6B
Teléfono: (593) 2 255 29 36
Quito - Ecuador
tramasocial@andinanet.net

Los editores no comparten, necesariamente, las opiniones vertidas por los autores, ni estas comprometen a las instituciones a las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación, siempre y cuando se mencione la fuente y se remita un ejemplar a la revista.

laTendencia
—revista de análisis político—

© de esta edición: cada autor
ISSN: 13902571
Noviembre de 2007

6

Noviembre

2007

laTendencia

—revista de análisis político—

Tema **Central**

- 13** **Significado y perspectivas del proceso constituyente**
Augusto Barrera G.
- 18** **Rafael Correa y la política-fusión**
Hugo Barber
- 23** **Los tigres de papel y el viejo sistema político**
Santiago Ortiz C.
- 28** **Elementos de la transición postneoliberal**
Gustavo Ayala Cruz
- 33** **El fracaso de la estrategia política de Jaime Nebot**
Santiago Kingman G.
- 38** **Los plenos poderes de la Asamblea Nacional Constituyente**
Carlos Castro Riera
- 42** **Tiempo de populismos ¿y de cambios?**
Antonio Bermeo N.

Coyuntura

- 50** **La política económica del gobierno de Rafael Correa**
Hugo Jácome Estrella
- 56** **La política social del gobierno de Rafael Correa**
Analía Minteguiaga
- 63** **La reforma democrática del Estado**
Pabel Muñoz L.
- 68** **El sur del cambio en el plan de desarrollo del Ecuador 2007-2010**
René Ramírez Gallegos

índice

Debate de izquierdas

- 73 **Las rupturas que crearon los socialismos del siglo XXI**
Juan Sebastián Roldán
- 78 **El socialismo democrático**
René Maugé M.

Propuestas constitucionales

- 83 **Crítica a la propuesta de constitución del conesup**
Ramiro Avila Santamaría, Angélica Porras Velasco
y Edwar Vargas Araujo
- 90 **La propuesta constitucional del Distrito Metropolitano de Quito para el Ecuador del siglo XXI**
Luis Verdesoto C.
- 96 **Las propuestas de los actores sociales en el proceso constituyente**
Fernando Rosero G.
- 102 **Las demandas indígenas en el proceso constituyente**
Pablo Ospina P.
- 106 **En la arena constituyente: mujeres, sexualidades y Estado**
María Arboleda V.
- 112 **La Iglesia de los Pobres a los pueblos del Ecuador**
- 114 **Sobre los autores**

Las demandas indígenas en el proceso constituyente

Pablo Ospina P. ✎

En el levantamiento indígena de junio de 1990, el punto siete del pliego de demandas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), reclamaba la declaratoria del Ecuador como un *Estado Plurinacional*. Para ello era necesario reformar el artículo primero de la Constitución vigente a la fecha.¹ La oposición fue bastante viva. La línea de argumentos más común para oponerse a esa reivindicación era que se estaba buscando la fragmentación del país en varios Estados: en Ecuador hay una sola Nación, se decía. No es raro. En el pensamiento moderno ha sido frecuente la idea de que a un Estado corresponde una sola Nación. Es lo que suele llamarse “el principio de nacionalidad”. Pero en el mundo es cada vez más frecuente aceptar la existencia de estados multinacionales. ¿Qué implica la idea de la coexistencia de varias nacionalidades en el mismo país y en el mismo Estado?

Nación, etnia, nacionalidad, plurinacionalidad

T.K. Oommen² ha planteado la tesis de que la “nacionalidad” aparece cuando los grupos étnicos o sociales reivindican un territorio. Las etnias serían

naciones desterritorializadas. Esto ocurre porque el proceso de etnización significó “la *desterritorialización*, por lo general violenta y forzada, de ciertas *comunidades culturales*”. Oommen alude claramente a los efectos del colonialismo. Inversamente, las nacionalidades serían grupos étnicos que reclaman la extensión de su autoridad sobre un territorio definido por razones culturales o históricas. Mientras el campo de las demandas se mantiene en un plano estrictamente “cultural”, la etnicidad los recubre. Pero cuando la política del grupo étnico los lleva a reivindicar un espacio para ejercer su autonomía, se produce un salto notable hacia la reivindicación nacional.

El caso ecuatoriano parece confirmar esta generalización. La primera vez que se desarrolló la idea de la implicación territorial de la plurinacionalidad fue en la propuesta de “Ley de Nacionalidades Indígenas” preparada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional en 1988.³ El texto menciona que el territorio no tiene que ver solamente con garantías para la subsistencia, sino con el espacio para el desarrollo de su cultura (art. 11). Las obras y actividades de explotación de recursos en esos territorios requerirán la consulta a la comunidad (arts. 10 y 21).

No obstante, las definiciones prácticas acerca de cómo reconocer los territorios indígenas quedaron

pendientes: se las delegó a la expedición de un Estatuto de Territorialidad para cada una de las nacionalidades indias (art. 12). En la práctica, una gran cantidad de artículos referidos a este tema tenían que ver entonces con la adjudicación de tierras, la gratuidad de los trámites ante el Instituto de Reforma Agraria del Ecuador (IERAC) y el carácter inembargable, indivisible e imprescriptible de las tierras de las comunidades indígenas (arts. 11-21). Era la primera vez que se afrontaba el tema, no obstante lo cual no se avanzaba hacia grandes transformaciones.

En realidad, como ha dicho Hernán Ibarra, hasta mediados de los años 80 el término “plurinacionalidad” estaba asociado a reivindicaciones culturales y tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. El entonces Presidente de la República, Rodrigo Borja, mencionaba frecuentemente el término en sus declaraciones, incluso hizo referencia a la plurinacionalidad del país en su discurso de posesión, en agosto de 1988. Cuando la reivindicación salió del campo puramente cultural y entró en el campo territorial y autonómico, la reivindicación nacional de los pueblos indígenas ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico.

Con el tiempo, esas demandas territoriales no han hecho sino crecer en detalle, en sus implicaciones políticas y en la amplitud de las atribuciones que los indígenas aspiran a controlar. El 20 de septiembre de 2007 la CONAIE hizo publicar un documento de Lineamientos y Principios, que serían presentados como propuestas a la Asamblea Nacional Constituyente, donde se da nuevos pasos

en el camino de definir las implicaciones territoriales de sus demandas de reconocimiento como nacionalidades. La demanda de un Estado Plurinacional exige cada vez mayores precisiones sobre lo que significa concretamente en cuanto a la organización del Estado y cuan profundos son los cuestionamientos y las reestructuraciones que implica para la conformación del Estado actual.

Las propuestas de la CONAIE a la Asamblea Constituyente

Para la CONAIE, el Estado Plurinacional implica el autogobierno territorial pero no se limita a él. En realidad, supone cuando menos tres dimensiones entrelazadas:

Hasta mediados de los años 80 el término “plurinacionalidad” estaba asociado a reivindicaciones culturales y tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. Cuando la reivindicación salió del campo puramente cultural y entró en el campo territorial y autonómico, la reivindicación nacional de los pueblos indígenas ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico.

Primero, la construcción de una verdadera interculturalidad, que implica la construcción de un proyecto de país entre todas y todos que propugne el respeto y valoración de toda forma de expresión cultural, de conocimiento y espiritualidad que exige la unidad de los pueblos y nacionalidades y de la sociedad entera como condición básica para una democracia plurinacional y una economía justa y equitativa.

Segundo, una transformación sustancial del Estado y de los poderes económicos, políticos y socioculturales hegemónicos. Una democratización, un reconocimiento del control que la sociedad debe ejercer sobre los

bienes y las políticas públicas. Esto significa la transformación de las principales instituciones del Estado central para reconocer allí la diversidad política y cultural de la nación ecuatoriana. Se trata de modificar la estructura de los tres poderes tradicionales,

1 El Art. 1 decía: El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada.

2 Oommen, T.K. 1994. Raza, etnicidad y clase: análisis de las interrelaciones. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. 1/39. Madrid. UNESCO. Marzo, pp. 107-9.

3 Congreso Nacional. Comisión Especial de Asuntos Indígenas 1988. Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas. Quito: Congreso Nacional.

el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para que ellos expresen verdaderamente la diversidad del país y acaten los mandatos de sus mandantes. (...).

Tercero, el reconocimiento del autogobierno, expresado como gobierno comunitario, que no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos, no indígenas y montubios. Implica reconocer un territorio no solo para reproducirse físicamente sino para practicar una forma de vida, un modo de vivir en el mundo, una civilización. (...). El gobierno comunitario es un poder social, una expresión de la soberanía de la sociedad que puede y debe controlar a la administración del Estado.⁴

Limitaciones, avances y retos por vencer

En su versión más radical, como ha expresado varias veces Luis Macas, es claro que no existen condiciones en la actualidad para un verdadero Estado plurinacional ni para una auténtica interculturalidad. Esto ocurre porque las bases fundamentales del colonialismo interno, del racismo y del sistema económico y político propio del capitalismo excluyente, no han sido aún cuestionadas en profundidad. Para los dirigentes de la CONAIE, lo que la actual coyuntura sudamericana y ecuatoriana permite es —tal vez— dar un nuevo paso, pequeño pero firme, en la dirección de construirlo. En efecto, los resguardos legales, los cambios institucionales y las garantías constitucionales son apenas una herramienta para caminar, pero el esfuerzo principal corresponde a la práctica de las comunidades y pueblos indígenas.

En el plano del autogobierno territorial esta idea se comprueba fácilmente. La autonomía y el autogobierno indígena ya funcionan en la práctica en muchas comunidades para asuntos internos relativos a la justicia, al manejo y administración de sus recursos territoriales. Uno de los casos más notorios es el de la gobernación del pueblo *Tsáchila* en la zona subtropical sur de la provincia de Pichincha. El gobernador *Tsáchila* que era originalmente un cargo hereditario, se convirtió en los últimos años en un cargo electivo para cuya elección se presentan listas de candidatos cada cuatro años y se elige al gobernador mediante voto universal de todos los adultos, varones y mujeres. Ese mismo gobernador tiene atribuciones de justicia en asuntos internos e incluso la atribución de la custodia de prisioneros sancionados según los usos y costumbres locales. Hay otros casos menos conocidos como la reconstrucción de gobiernos comunitarios en el pueblo Cayambe, o en el manejo de salud, educación y planificación territorial entre los Awá.

Es a este tipo de autogobierno *de facto* a lo que se refieren los dirigentes indígenas cuando dicen que “el autogobierno y el Estado plurinacional se construyen desde abajo, desde las comunidades”. Pero sería muy poco ambicioso creer que esa autonomía *de facto* es suficiente para cubrir las aspiraciones de autogobierno indígena. Si así fuera, no sería necesario avanzar en la lucha política y legal. Las organizaciones indígenas buscan más aun, pues para cambiar las condiciones de discriminación, empobrecimiento y marginación, se necesitan más atribuciones, más recursos, más garantías de respeto y mayores márgenes de autonomía para la reconstrucción de sus formas de vida, sus visiones del mundo y sus prácticas culturales.

Territorios e interculturalidad

Uno de las principales objeciones que suele plantearse ante estos autogobiernos indígenas es que la mayoría de la población indígena ecuatoriana se encuentra ubicada en territorios discontinuos,

generalmente conviviendo con vecinos mestizos. Esto ocurre sobre todo en la Sierra, pero es muy frecuente también en toda la alta Amazonía, donde hay una colonización campesina más o menos antigua, que remonta en algunos casos a las primeras décadas del siglo XX y que se intensificó con la reforma agraria desde los 60.

Algunos territorios no enfrentan este problema: varios lugares de la Amazonía, especialmente de la baja Amazonía, tienen población culturalmente más homogénea; lo mismo ocurre en el territorio *Tsáchila* al que hicimos referencia, o en el territorio *Awá*, en el límite entre las provincias noroñas de Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Pero, en realidad, la mayor parte de la población indígena del Ecuador vive en territorios étnicamente heterogéneos, en algunos casos con una mayoría de población indígena más o menos amplia (como en la Sierra central) y en otros casos en minoría (como en la Sierra norte y sur).

En esas condiciones, los detractores del autogobierno territorial indígena dicen que es imposible establecerlo, pues “¿qué se haría con los mestizos que conviven allí?”. Esa pregunta parece olvidar que en la actualidad esa misma población entre-mezclada se gobierna por mecanismos institucionales que no son parte de las tradiciones y las formas de ejercicio de la autoridad propia de los pueblos indios. ¿Por qué no se preguntan qué pasa con los indígenas que a veces son mayoritarios? En una sociedad intercultural, donde los pueblos indígenas y sus formas de vivir y ejercer la autoridad no fueran concebidos como sujetos “de tercera clase”, en aquellos territorios con significativa presencia indígena podrían establecerse gobiernos comunitarios basados en los mecanismos assemblearios propios de las comunidades, y las minorías mestizas deberían adaptarse, aprender a convivir en ese régimen y participar en esas formas de gobierno.

La verdadera interculturalidad no significa solamente que las sociedades indígenas aprendan a convivir y enriquecerse con la sociedad mestiza, sino que las sociedades mestizas aprendan a convivir,

enriquecerse y valorar las prácticas políticas y culturales indias. Pueden establecerse mecanismos de demarcación y oficialización de los territorios indígenas que garanticen que existe una voluntad popular lo suficientemente amplia y contundente. Así por ejemplo, un plebiscito local con una mayoría calificada podría aprobar un estatuto territorial determinado. Si ahora las minorías indígenas deben sencillamente adaptarse a las formas de ejercicio de autoridad inventadas por el sistema político vigente; no hay razón para que en una sociedad que admita que hay diversas maneras —igualmente legítimas— de ejercer la democracia, reconozca que en los territorios con mayoría indígena, los pueblos mestizos deban aprender a ejercer esas otras formas, e integrarse en una convivencia basada en nuevas reglas de juego.

Las atribuciones de esos autogobiernos territoriales podrían empezar ejerciéndose en temas culturales, de representación política, de justicia comunitaria, de manejo educativo y de planificación económica y social. Paulatinamente podrían ir accediendo a mayores competencias hasta incluir el control del acceso a recursos naturales, registro de propiedad o a inversiones sociales y de infraestructura.

Planteamientos que se quedan en el tintero

El autogobierno territorial indígena, su viabilidad y conveniencia, gracias al cual se ejerza un nuevo tipo de control social y distintas formas de ejercicio de la autoridad, debe ser estudiado y pensado con una actitud respetuosa y seria. Es solo uno de los ejemplos a los que nos invita el documento presentado por la CONAIE. El mismo tratamiento deberían tener otros de sus importantes planteamientos sobre los cuales no cabe extenderse ahora, como el de la construcción de una educación intercultural para todos los ecuatorianos, no solo para los indígenas; el de la oficialización del kichwa como idioma para todo el país; o el de la representación directa de los pueblos y nacionalidades en el Congreso de la República. 

⁴ CONAIE 2007. “La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de nueva constitución- desde la CONAIE- para la construcción de un ESTADO PLURINACIONAL, UNITARIO, SOBERANO, INCLUYENTE, EQUITATIVO Y LAICO. (Documento de principios y lineamientos)”. Quito, inédito, 18 de septiembre, p. 4-5.