

FLORESMILO SIMBAÑA*

PLURINACIONALIDAD Y DERECHOS COLECTIVOS

EL CASO ECUATORIANO

EL DENOMINADO PROBLEMA CULTURAL

Hablar de cultura y de las culturas es hablar de ámbitos bastante complejos y de una multiplicidad de campos que comprenden desde los procesos económicos con todas sus dinámicas productivas, incluidos el conocimiento, la ciencia y la tecnología, hasta esferas que abarcan dimensiones estrictamente subjetivas de los seres humanos y de los pueblos tales como la cosmovisión, la espiritualidad, la sensibilidad, la conciencia, el lenguaje, etc.; es decir que, cuando nos referimos a la cultura, estamos hablando de todas las formas humanas de producción individual y reproducción social. Esta complejidad y amplitud ha dado surgimiento a una diversidad de reflexiones.

El llamado *problema de la cultura* ha sido una constante en la historia de la humanidad; desde que se constituyeron las sociedades grandes y la consecuente complejización de su organización, dando

* Licenciado en Derecho de la Universidad Central del Ecuador. Dirigente kichwa de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador, Ecuarunari. Asesor del movimiento indígena ecuatoriano e instructor de las escuelas de formación política del Ecuarunari.

surgimiento al Estado, la particular forma de vida y de producción y reproducción, es decir la cultura, fue elemento básico de distinción de unos pueblos y/o estados con otros. Uno de los argumentos fuertes de la modernidad es justamente la superación del *estado de naturaleza* gracias a la cultura. Los primeros estados fuertes, Egipto, los distintos estados griegos, Roma, entre otros, se diferenciaban y discriminaban a los *débiles* llamándolos *bárbaros*; los pueblos de Abya Yala tampoco escaparon a esta lógica: los Inkas llamaban *aucas* a los habitantes de la selva o a quienes no hablaban la lengua oficial, el kichwa.

Cuando los modernos estados burgueses se constituyen durante la modernidad albergando en su interior a varios pueblos con distintas formas culturales y de organización, y, sobre todo, cuando uno de estos hegemoniza el poder, dominando y discriminando o los otros, entonces la cultura emerge como un factor que puede suscitar conflictos sociales y políticos, que incluso pueden devenir en cruentas guerras.

La cultura como factor de conflicto adquiere particulares y dramáticas características con la instauración del capitalismo y la imposición del liberalismo como única filosofía universalmente válida para toda la humanidad, que tiene al triunfo de la revolución francesa como su fecha de nacimiento más representativa. La pretensión del liberalismo capitalista ha sido declarar superado el *problema cultural* mostrándose a sí mismo como universalmente válido y moderno, declarando a todas las demás formas muertas o arcaicas. Como podemos ver, la hegemonía del liberalismo capitalista no ha significado la superación del *problema cultural* sino más bien su ocultamiento.

En América Latina (AL), este tema ha estado presente desde el inicio de la conquista europea en los siglos XV y XVI y de manera dramática, ya que ni siquiera teníamos el status de *pueblos inferiores*, porque para los europeos no éramos humanos –recuérdese la argumentación lascasiana en contra de Sepúlveda; hoy nos resultan anecdóticas las interminables y *eruditas* discusiones sobre si los indígenas tenían alma o no, requisito indispensable para considerar la condición ontológica de humano.

Con la independencia americana del dominio español y la instauración de los estados nacionales, el problema cultural no sufre ninguna mejora, más bien se agudiza. Los nuevos gobernantes *nacionales* adoptan, sin mayores reajustes, el capitalismo como modelo de organización económica y el liberalismo, desde sus aristas más conservadoras, como principio filosófico; y declaran a los nuevos estados como

independientes y a todos sus habitantes *ciudadanos libres*, cerrando así toda diferenciación política, cultural, propia de un continente plural.

Esta matriz del problema se ha convertido en un proceso de permanente confrontación social, política y cultural en toda AL, y el Ecuador no ha sido la excepción. El presente trabajo es un intento por recoger algunos elementos de este proceso de resistencia de los pueblos indígenas del Ecuador, a partir de las experiencias vividas por el Movimiento Indígena (MI) en su lucha por democratizar la organización cultural del país.

EL PROBLEMA CULTURAL EN EL ECUADOR

Cuando llegaron los españoles a los territorios del Estado llamado Tahuantinsuyo (actual Bolivia, Perú, Ecuador, Norte de Chile y Argentina y Sur de Colombia), sus habitantes vivían un avanzado proceso de unificación nacional, cuyo pilar era la comunidad, los señoríos étnicos, ayllus, las confederaciones, todos bajo la hegemonía inka; “los incas eran portadores de lo universal –la religión solar, el kichwa, el maíz, el sistema decimal, la infraestructura. Huayna Kápac¹ fue sin duda [el] Moisés [andino] y el Sol, Jehová” (Moreano, 1993: 73).

La conquista y la posterior colonización española fueron un hecho brutal y doloroso para los pueblos indígenas, ya que quebraron ese proceso en su eje vertebrador. Sin embargo, entre las cosas que no pudieron destruir y que lograron sobrevivir en el tiempo, figura la comunidad: espacio vital de la existencia histórica de los pueblos originarios; en ella se replegaron los indígenas como medio de sobrevivencia y resistencia. Sus luchas siempre apuntaron a la reunificación nacional, a reanudar el proceso interrumpido. A lo largo de la colonia y en las primeras épocas de la república las luchas de los indígenas en el Ecuador tuvieron esas características, es decir, fueron luchas y movimientos de liberación nacional. El levantamiento dirigido por Fernando Daquilema y Manuela León en 1871 fue el último de la fase del movimiento nacional indio².

1 Huayna Kápac (muerto en 1525). Inca del Perú. Durante su mandato el Tahuantinsuyo alcanzó su mayor extensión. Trasladó su residencia real de Cuzco a la región de Quito. A su muerte repartió el Tahuantinsuyo entre sus dos hijos: el Norte para Atahualpa y el Sur para Huáscar.

2 Si bien el levantamiento tuvo extensión local, Sierra Centro del Ecuador, su repercusión política fue nacional porque en el momento de alzada declaró a Fernando Daquilema Rey, lo que implicaba desconocer al Gobierno Estatal. Finalmente fue ahogado a sangre y fuego por el presidente de entonces, García Moreno.

Con la consolidación de la república y la instalación del sistema de hacienda, los pueblos indígenas y su antigua nación quedan integrados a su estructura, a su economía capitalista y a su cultura liberal-mestiza. Roto el vínculo comunal, el indígena se convierte en campesino; la lucha nacional da paso a la lucha agraria, es decir, enfrentamientos dentro de la hacienda por reivindicaciones económicas gremiales. Los sujetos de la acción ya no son los indios sino los campesinos huasipungeros³.

Los elementos centrales de génesis del actual MI se ubican en las luchas campesinas contra la injusticia social y la desigual tenencia de la tierra, que perseguían transformaciones agrarias; este proceso se inicia en los años cuarenta y se extiende hasta los años setenta del siglo pasado. En este período se producen dos reformas agrarias, en 1964 y 1975; dichas reformas fueron la respuesta de los sectores dominantes nacionales, conducidas y respaldadas por EE.UU., y en el fondo buscaban repartir cierta parte de las tierras pero sin afectar la propiedad privada y el sistema de explotación rural, con lo que se buscaba tranquilizar la creciente lucha campesina por la tierra, que en AL se veía estimulada por los vientos del triunfo de la Revolución Cubana. Con lo que la llamada Reforma Agraria buscaba dos objetivos fundamentales:

- 1- Contrarrestar una eminente insurrección campesina; para ello liquidó el régimen de hacienda, convirtiendo a los antiguos huasipungeros –peones de hacienda– en pequeños propietarios.
- 2- Articular el sector agrario al mercado internacional, concretando la modernización capitalista de la antigua empresa patronal hacendaria en agroindustrias.

Con las dos reformas agrarias se logró contener las luchas campesinas dentro del marco institucional del Estado. La oligarquía agro-industrial retuvo las mejores tierras en sus manos, consolidando así su poder. Las tierras que se repartieron entre los campesinos fueron las que pertenecían al Estado o a las congregaciones religiosas, que a su vez resultaron las de peor calidad.

La reforma agraria, “al liberalizar a los indios del sistema de hacienda y de las relaciones de servidumbre, creó las condiciones para

³ El Huasipungo es la denominación kichwa de una relación servil de producción caracterizada por la entrega de una porción de tierra a los indígenas de la hacienda, quienes pagaban su usufructo en especies y en trabajo, contabilizado este en el “libro de rayas”.

la recomposición de la comunidad india” (Moreano, 1993: 74). Los campesinos que pasaron a ser pequeños propietarios *libres* encontraron en la comunidad el espacio de reintegración y de unidad social, política y cultural; no sólo como espacio físico sino como entidad histórica y realidad cultural natural que abriera paso a la conformación del actual MI nacional. Fundamentada, en un primer momento, en la lucha por la tierra, posteriormente y en forma progresiva se va extendiendo a las reivindicaciones culturales, étnicas y políticas: educación bilingüe, respeto a las prácticas propias –medicina, espiritualidad, sistemas legales–, reconocimiento de su condición de *pueblos*, nueva Constitución vía Asamblea Constituyente, etc.; estos elementos son los que se condensaron en el *primer levantamiento indígena de 1990*.

Sin duda, la emergencia del MI en el Ecuador ha significado la puesta en debate público de la organización cultural misma del país y, en consecuencia, de la reforma del Estado. Su cosmovisión respecto de la humanidad y la naturaleza ha sido un fuerte aporte a una sociedad en crisis, no sólo en el campo económico y político sino en su visión civilizatoria, influyendo en el desarrollo del pensamiento ecológico moderno, entre otros aportes.

En lo político sus concepciones y propuestas son una frontal crítica a la democracia y al Estado excluyente y jerárquico; es decir, entra en confrontación directa con el carácter del Estado nacional ecuatoriano.

EL ESTADO NACIONAL ECUATORIANO

El Estado ecuatoriano se levantó sobre las bases del régimen colonial, con la conducción política y la hegemonía cultural de la clase terrateniente, sobre todo de la sierra. Con posterior y tardía inserción en el mercado mundial, vía exportación de productos agrícolas, sobre todo de productos de la costa ecuatoriana, se consolida un nuevo sector social, económicamente poderoso, y un nuevo polo de poder político, los agroexportadores costeños.

Razones estas por las cuales el Ecuador nació sin una integración económica nacional, sin un territorio definido⁴, sin una cultura nacional consolidada, y con una población dispersa y enfrentada: costeños-serranos, huasipungueros-terratenientes, mestizos-indios; como ejemplo podemos mencionar que se establecía como único

4 El Ecuador, desde su nacimiento, tuvo conflictos limítrofes con los estados vecinos y recién en 1999 finalmente definió sus fronteras, en un tratado de límites y de paz firmado con el Perú.

idioma oficial el castellano cuando el 80% de la población sólo hablaba el Kichwa.

En lo que respecta a lo político-ideológico, oficialmente, el Estado nace como la expresión de una sola Nación, la mestiza, sobre bases *históricas indígenas y coloniales hispanas*; en consecuencia, se ha establecido oficialmente que en el Ecuador hay una sola identidad ecuatoriana y un solo Estado nacional que se debía consolidar: “el Ecuador no sólo que nace débil, disperso, crecientemente proclive a la subordinación al mercado externo y a las grandes potencias en ascenso, sino que las fórmulas constitucionales y legales no correspondían a una realidad social compleja y heterogénea. Se declara la igualdad ante la ley, pero había en el país negros esclavos, considerados como cosas; se vendían haciendas *con indios y todo*; se consagraba la inferioridad jurídica de los *naturales*” (Ayala Mora, 1992: 13).

A partir de la Revolución Liberal de 1895, protagonizada por Eloy Alfaro y los grupos revolucionarios conocidos como *montoneras* y conformados por negros, indígenas y todas las clases populares, y que fuera capitalizada políticamente por la oligarquía agroexportadora costeña, nace el actual Estado moderno, cuya caracterización podemos resumir así:

- 1- Un Estado fuerte y una sociedad fragmentada.
- 2- Una creciente dependencia económica y política de los centros de poder mundial, sobre todo de EE.UU.
- 3- Una burguesía débil, sin un proyecto nacional. Con el poder dividido en dos polos: agroindustriales serranos y agroexportadores costeños, fundamentalmente.
- 4- Excluyente y homogeneizante en razón de que sólo reconoce una sola identidad mestiza y una sola nacionalidad ecuatoriana.
- 5- Con una radical fragmentación y división sociocultural y económica.

Tras el asesinato de Eloy Alfaro (en 1912) y todos sus lugartenientes, y la derrota de las *montoneras* dirigidas por Carlos Concha, último alfarista sobreviviente, en 1917, la nueva burguesía que se consolida en el poder impone una conducción conservadora e impide una democratización del Estado.

Con ello la lógica política de la burguesía se mantiene; como clase gobernante, se resiste a reconocer una realidad diversa, porque además de la sociedad mestiza existen, dentro de su territorio, no sólo

individuos sino también *pueblos* y nacionalidades que además de ser ecuatorianos tienen una identidad definida mucho antes de la conformación del Estado ecuatoriano. Y que por tanto no sólo son historia sino una realidad latente.

EL LLAMADO PROBLEMA ÉTNICO Y LA DEMOCRACIA EN EL ESTADO NACIONAL

El tratamiento y la búsqueda de soluciones al problema étnico representan un complejo desafío sociopolítico, tanto para los defensores del Estado uninacional como para quienes la combaten.

A lo largo de este siglo se han ensayado una infinidad de fórmulas de solución, que van desde aquellas que intentaban asimilar a las poblaciones indígenas al proyecto hegemónico (por ejemplo el Convenio 107 de la OIT)⁵ hasta las que buscaban simplemente borrarlas.

“La problemática étnico-nacional ha representado históricamente una relación conflictiva entre el Estado y las agrupaciones humanas que mantienen ciertas lealtades elementales y cierta identidad propia” (Díaz Polanco, 1987: 14). Este problema ha radicado en el rechazo a la diferenciación cultural y lingüística, propio de un proyecto político centralista y exclusionista que reconoce la cultura e ideología de la clase dominante y ve al *otro* como inferior, no civilizado, rezaño del atraso y subdesarrollo que hay que superar, y como obstáculo para la unidad nacional.

La lucha en contra de tal proyecto ha demandado un largo proceso de resistencia y movilización en lo político, lo organizativo y lo teórico.

Como habíamos dicho, el levantamiento indígena de 1990 fue la condensación de todo el proceso de constitución de un nuevo sujeto social. La presencia de lo indio en el escenario social y político nacional significa, desde entonces, un profundo cuestionamiento de problemas estructurales del Estado ecuatoriano: su historia oficial, la democracia de su Estado uninacional, la conformación cultural; así rezaban cinco de los dieciséis puntos de la plataforma de lucha del levantamiento de 1990:

5 Convenio emitido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1957 sobre derechos de las poblaciones indígenas y tribales. Las principales propuestas de este documento eran: reconocer derechos a las *poblaciones* indígenas, es decir, a un conjunto de individuos con una misma identidad –esto significa derechos individuales–; y la asimilación de estas culturas a la cultura mayoritaria.

- 1- Declaratoria del Ecuador como Estado Plurinacional
- 2- Congelación de los productos de primera necesidad
- 3- Entrega de tierras y legalización de territorios de las nacionalidades indígenas
- 4- Solución a los problemas de agua y riego
- 5- Control, protección y desarrollo de los sitios arqueológicos por parte de la CONAIE

El levantamiento de 1990 provocó una serie de reacciones: en los grupos de poder se dijo que los indios estaban siendo utilizados por grupos de extrema izquierda, incluso por organizaciones subversivas extranjeras, lo que dejaba ver que la burguesía ecuatoriana continúa viendo a los pueblos indígenas como inferiores e incapaces.

Catorce de los dieciséis puntos de la plataforma de lucha hacían referencia a demandas exclusivas para el sector. De las anotadas, las dos primeras hacen referencia a problemas eminentemente políticos, pues su cumplimiento requiere de reformas económicas y políticas estructurales del Estado; el cumplimiento de los tres puntos últimos, en cambio, pese a representar una demanda sectorial, alcanza esferas nacionales. El problema de la tierra pasa por una reforma agraria verdaderamente democrática; el término tierra aparece junto al de territorio, lo que denota una conceptualización que rebasa los elementos materiales, concretos, y se extiende a una connotación histórica, espacial y cultural.

El punto de mayor conflictividad ha sido la propuesta de un Estado Plurinacional. La burguesía veía en ella la posibilidad de quiebre de su política de dominación y hegemonía pues fracturaba su proyecto de un Estado uninacional, centralista, homogeneizante. Por eso acusaron a esta propuesta de ser *peligrosa para la unidad nacional* ante la opinión pública, que de otra parte era manejada por los grupos de poder a través de su control monopólico de los medios de comunicación.

CONTENIDO DE LA PLURINACIONALIDAD

Entender la Plurinacionalidad requiere de una nueva visión de la realidad histórica, cultural, social y económica. Al menos dos transformaciones serían indispensables a su tenor: primero, un cambio estructural que modifique las relaciones económicas y políticas actuales que se fundamentan en la explotación de unos grupos sociales por otros –en

el caso de los indígenas, ellos son doblemente explotados, por su condición social y étnica. Segundo, un cambio sociocultural que replantee el conjunto de la nación en tanto comunidad humana; esto implica una recomposición de las relaciones entre grupos socioculturales que coexisten en un mismo Estado nacional. Lo que Díaz Polanco definiría como la agenda de la identidad y de la redistribución (Díaz Polanco, 2004).

La aplicación de tales propuestas implicaría:

Redefinir la división geográfica política y el territorio nacional. La división geopolítica interna del Ecuador obedece a criterios de necesidad administrativa centralistas, de propiedad y explotación del recurso natural y de la fuerza de trabajo local organizados básicamente en función del sistema hacienda, bajo criterios geográficos ortodoxos, desconociendo la realidad social y cultural existente. Con estos criterios quedaron divididos *pueblos* originarios en varias provincias; por ejemplo, los pueblos indígenas Kichuas-Kayambis están entre las provincias de Pichincha, Imbabura y Napo. La requerida redefinición deberá determinar y/o unificar zonas de estos pueblos o de población mayoritariamente indígena de modo que esas zonas o regiones se constituyan en espacios autónomos que permitan a los pueblos indígenas desenvolverse libremente en su vida social, económica, cultural y política.

Conformación de nuevos poderes locales. Esto implica elevar a categoría jurídico-política las diversas formas de autogestión y autogobierno que los pueblos y nacionalidades indígenas mantienen en sus zonas de influencia, comunas, territorios, de acuerdo a sus necesidades actuales y a su realidad histórica y cultural. Esto altera, por supuesto, todo el esquema de procedimientos electorales del sistema de representación política.

Participación de las nacionalidades y pueblos indígenas en la esfera nacional. Las poblaciones indígenas constituyen entre el 30 y el 40% del total del país, por lo que su realidad social, cultural y política es de carácter nacional; y el Estado debe dar cuenta de ello al establecer las condiciones jurídico-políticas que permitan superar las desigualdades fundadas en el carácter sociocultural y económico, no mediante la eliminación de las diferencias, sino estableciendo condiciones donde la igualdad real (no solamente

jurídica) y el respeto sean las bases de las relaciones sociales y de estas con el Estado, y viceversa.

En el primer semestre de 1998 el Ecuador vivió un proceso de Asamblea Constituyente donde se elaboró una nueva Carta Constitucional. Ese fue el espacio históricamente adecuado para superar los problemas y conflictos mencionados, y, si bien la burguesía no quiso verlo así, pese a su oposición, las propuestas del Movimiento Indígena fueron reconocidas en alguna medida, sobre todo aquellas que tienen que ver con la pluriculturalidad y multietnicidad y los derechos colectivos; sin embargo, los elementos más gruesos de la Plurinacionalidad (democratización económica y política) recibieron el rechazo de la derecha ecuatoriana.

En el artículo 1 de la Constitución Política del Ecuador se consagra el carácter pluricultural y multiétnico del Estado. Los artículos 83, 84 y 85 reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas, pero no les reconocen su carácter de nacionalidades, es decir, niegan lo fundamental de la Plurinacionalidad.

Como habíamos dicho, la cultura encierra las esferas materiales económicas así como las subjetivas espirituales de las sociedades humanas, y para su subsistencia y reproducción es necesario el desarrollo de ambas, pues sin una base económica sólida ninguna cultura puede sostenerse y menos desarrollarse. La burguesía pretende que las culturas indígenas se desarrollen por la pura gracia de la nueva Constitución Política del Ecuador y la sola voluntad de los mismos pueblos que viven en la más crónica de las miserias económicas y las desigualdades políticas.

PLURINACIONALIDAD Y DERECHOS COLECTIVOS

La Plurinacionalidad, que ha sido la gran bandera integradora del movimiento indígena y su propuesta política estratégica, es la contribución que han hecho los pueblos indígenas a la teoría política ecuatoriana; sin embargo, desde su surgimiento ha sido más discutida por la antropología y el derecho que por la teoría política.

Para poder tener una apreciación más objetiva de la propuesta de Plurinacionalidad es necesario leerla desde los dos momentos históricos en que ella surgió: el primero se extiende desde los años cuarenta hasta 1990 y, el segundo, desde este último año hasta el 21 de enero de 2000.

El primer momento de construcción de la Plurinacionalidad como proyecto político está caracterizado por una fuerte lucha de resistencia contra la presión del capitalismo sobre el campo. Aquí, el proceso de lucha por la tenencia de la tierra y mejores condiciones de vida posibilita la unificación nacional del movimiento indígena, cuyo elemento principal fue poner en escena política sus reivindicaciones específicas. Sin embargo, el encuentro y unidad con la izquierda ecuatoriana, en sus distintas corrientes, y con una vertiente de la iglesia de los pobres, permite la adopción de elementos de visión estratégica, poniendo el problema de la revolución y el socialismo en la agenda de debate de la organización indígena.

El ejemplo de este proceso lo podemos ver en Dolores Cacuango⁶ quien ocupaba al mismo tiempo la Secretaría General de la primera organización indígena, la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), y un puesto en el Comité Central del Partido Comunista del Ecuador.

El proceso marcado por la FEI y las luchas por la tierra se cierra en los años setenta y la fundación del Ecuador Runacunapac Richarimui –ECUARUNARI– en 1975 abre un nuevo momento en la construcción del actual movimiento indígena, pues al anterior se suman las nuevas propuestas y realidades de los pueblos indígenas: la lucha por la vindicación de la identidad originaria, el reconocimiento de su cultura en los niveles sociales y estatales, y su consecuente transformación o ruptura democrática.

En este nuevo proceso se combina la lucha política con el debate teórico desde sus propios cuadros.

De este momento podemos destacar dos características fundamentales:

- 1- La nueva organización indígena y el surgimiento de nuevos cuadros dirigenciales y sobre todo de propios cuadros teóricos, que permiten ganar autonomía (no ruptura) respecto de los partidos de izquierda y abren el espacio para la construcción de un proyecto político propio.
- 2- El encuentro, en el debate, del pensamiento de los pueblos indígenas con las corrientes del pensamiento crítico, como el

⁶ Dolores Cacuango (1881-1971). Dirigente campesino-indígena. Participa en la creación de los primeros sindicatos agrícolas del país; promueve las primeras huelgas de trabajadores agrícolas. Fundadora con Jesús Gualavisí y Nela Martínez de la Federación Ecuatoriana de Indios en 1944. En 1945 crean en el área de Cayambe las primeras escuelas bilingües (kichwa-español).

marxismo y la Teología de la Liberación, cuyo logro fue combinar las contradicciones de clase y las étnico-culturales en la construcción del proyecto político.

Es en este período que se forja y construye el proyecto político de la Plurinacionalidad, que podemos sintetizar en sus cuatro puntos vertebrantes:

- 1- Ruptura democrática con el actual Estado uninacional y construcción de uno plural que permita la participación de los pueblos indígenas y la sociedad en general en su organización y conducción.
- 2- Lucha contra las desigualdades e injusticias económicas como fundamento básico para la superación de toda explotación y discriminación.
- 3- Transformación de la organización socio-cultural de la sociedad ecuatoriana que se asienta sobre la base del racismo y la segregación. Construcción de una sociedad basada en la tolerancia, la horizontalidad de las relaciones y la interculturalidad.
- 4- La autonomía, dentro del Estado ecuatoriano, de los pueblos indígenas.

Dentro de este proyecto, los indígenas construyeron en 1986 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE– y enfrentaron el primer levantamiento indígena de 1990.

A partir de esta fecha se abre el segundo período de la Plurinacionalidad como proyecto político, que tendría en 1994 su primer momento de visibilidad, año de su sistematización y redacción de lo que se conoce como *“Proyecto Político de la CONAIE”*.

Este período estuvo signado, en lo internacional, por la derrota de la perspectiva de la izquierda socialista a raíz del derrumbe del Muro del Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, y el auge del neoliberalismo, que en América Latina tuvo su característica propia con las experiencias de Menem, Fujimori, Carlos Salinas y Fernando Henrique Cardoso en Argentina, Perú, México y Brasil respectivamente. En lo nacional, cuando el movimiento indígena hacía su irrupción en el escenario político, era derrotado definitivamente el movimiento sindical y estudiantil, con lo que la CONAIE no tuvo en lo urbano un aliado en igualdad de condiciones y a la altura de las exigencias del proceso de resistencia contra el neoliberalismo.

Estas condiciones permearon mucho la propuesta original de Plurinacionalidad. Las diferencias políticas e ideológicas al interior de la CONAIE y del conjunto del movimiento indígena se fueron asentando, y se hicieron públicas y notorias con la entrada del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País MUPP-NP⁷ en la lucha electoral en 1996 y con la asunción a la dirigencia nacional de corrientes indigenistas y oportunistas en 1997, que pondrían a Antonio Vargas⁸ en la presidencia de la CONAIE.

Sobre todo durante y a partir de la Asamblea Constituyente de 1998, la Plurinacionalidad queda reducida a aspectos jurídicos de la implementación de los derechos colectivos consagrados en la Constitución, grave error ya que el Convenio 169 de la OIT y los derechos colectivos pasan a ser los proyectos políticos del movimiento indígena en lugar del que históricamente habían construido bajo la premisa de la Plurinacionalidad del Estado.

La estrategia de acción política de la CONAIE, por definición, fue la de acumulación de fuerzas y construcción del poder desde abajo, pero esta resulta modificada, sin ningún debate político ni consenso, por la toma del poder a partir del levantamiento del 21 de enero y la instauración de un efímero triunvirato.

ALGUNOS PROCESOS DEL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS INDÍGENAS

Las diferencias étnico-culturales como fuentes de conflicto se hallan íntimamente relacionadas con las diferenciaciones socio-económicas, aunque las lógicas y dinámicas de estos dos fenómenos son distintas y se combinan a la vez.

Los Estados nacionales implicaron la inclusión de varias entidades socio-culturales bajo un mismo marco organizativo, social, políti-

7 El MUPP-NP es un movimiento político de participación electoral que recogió, en sus inicios, a todas las organizaciones sociales y políticas del campo popular; en él jugaba un papel importante el movimiento indígena.

8 Dirigente de las organizaciones indígenas de la Amazonía ecuatoriana, cabeza visible de la corriente indigenista y oportunista al interior del movimiento indígena. Ocupó la presidencia de la CONAIE y formó parte del triunvirato que duró tres horas tras el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad, provocado por el levantamiento indígena y popular del 21 de enero de 2000. Tras sus actuaciones contrarias al proyecto político y de unidad de la CONAIE, es expulsado de la misma. Actualmente es ministro del gobierno de Lucio Gutiérrez, que es calificado por la CONAIE de traidor, dictatorial y neoliberal, impulsor de una línea de cooptación y división de las organizaciones indígenas.

co, cultural, económico, afirmándose además una organización jerárquica a su interior; entonces, la diversidad cultural sería uno de los principales factores de conflictividad y dificultades, adquiriendo características más complejas.

La pretendida unificación de la humanidad, la superación de la conflictividad cultural y la constitución de una cultura universal bajo el sistema-mundo del capitalismo y de la filosofía e ideología liberal, empezaron a demostrarse como mera ilusión. La conflictividad cultural se agrava constantemente. Es hacia finales del siglo XIX y principios del XX que bajo la bandera de la *autodeterminación* muchas naciones, en condición de colonias, luchan por sus derechos al autogobierno y por dotarse de un estado propio.

Todos los enfoques del derecho a la autodeterminación tenían como base a las naciones. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 se establece en el artículo primero que “Todos los pueblos tienen el derecho de autodeterminación [...] y a establecer libremente su condición política y prever su desarrollo económico, social y cultural”. Con esta determinación, se da un giro considerable, pues ya no son las naciones los sujetos del derecho a la autodeterminación sino los pueblos, es decir, se introduce un nuevo elemento al debate.

Partiendo de un proceso sociopolítico anteriormente desatado, los pueblos indígenas se sirven de este derecho para demandar su condición de pueblo y, por tanto, sujeto del derecho de la autodeterminación: pueblo en tanto entidad sociocultural, unida por lazos históricos, económicos, organización sociopolítica, cultura, lengua, y en tanto tal sujeto de derechos como colectividad.

Bajo este derecho de los pueblos a la autodeterminación, su interpretación y perspectiva política rebasa la lectura de los procesos de liberación o de independencia nacional, es decir, la constitución de nuevos estados, para centrarse en el derecho al autogobierno de los pueblos dentro de los estados constituidos, es decir, las autonomías.

Los antecedentes tempranos de otorgamiento de autonomía a favor de nacionalidades o grupos étnicos son los de la ex Unión Soviética en 1922; luego de la II Guerra Mundial, los procesos de China Popular con respecto al Tíbet, Mongolia Interior, Kuangsi Chuang, Sinkiang Uigur, Mingsia Hui; en Europa encontramos los casos de Italia en 1947 con Silicia, Cerdeña, el Valle de la Costa (de base nacional francesa) y Trentino-Alto Adigio (de base nacional ale-

mana); en España, después de varios intentos fallidos, se logra consolidar un esquema autonómico en 1978; en Canadá, frente al pueblo Inuit, en 1999.

Cabe destacar que muchos de los procesos señalados se inspiraron e iniciaron por perspectivas democráticas que devinieron en políticas discriminatorias o que, por el avance de los procesos, merecían una mayor profundización de la democracia, a lo que se opusieron los estados hegemónicos, como es el caso de la ex URSS, China, Canadá, por mencionar algunos.

En América Latina los únicos casos de autonomías son el de Nicaragua, con la declaratoria de autonomía para la región de la Costa Atlántica en 1987, y el de Colombia, en 1991, que estableció la autonomía de los territorios indígenas. Pero esos no son los únicos reclamos de autonomías bajo la bandera del *derecho a la autodeterminación*. En todos los países con población indígena se reivindica este derecho, cuyo debate académico y político se hacía cada vez más urgente dados los procesos ecuatorianos a partir del levantamiento indígena en 1990 con su propuesta de Estado Plurinacional y debido al levantamiento zapatista en México en 1994 y su propuesta de autonomías regionales de los territorios indígenas.

En América Latina, la autodeterminación ha tenido diversas interpretaciones. En un primer momento el derecho a la autodeterminación sirvió como fundamento para los procesos de liberación nacional de países independientes frente a la intervención e injerencia de EE.UU. Con el desarrollo de la unidad y conciencia étnico-cultural de los pueblos y nacionalidades indígenas y con la Declaración Universal de Derechos Humanos por las Naciones Unidas en 1948, el derecho a la autodeterminación es reivindicado por los pueblos originarios, cuyas primeras batallas son por el reconocimiento de su condición de pueblos, que en el caso ecuatoriano incluye a nacionalidades y pueblos, y en el boliviano a las naciones originarias, con lo que la interpretación de la autodeterminación tiene varias implicaciones, sobre todo políticas.

El primer obstáculo en este debate y lucha lo encontramos en la declaratoria del Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de la OIT en 1957, donde podemos notar la preeminencia del sesgo liberalista pues considera a los indígenas como población, es decir, ciudadanos individuales de un Estado; el reconocimiento al individuo como único sujeto de derecho y la negación de los derechos colectivos y culturales de las entidades socioculturales diferentes implicaba la

inmersión o integración en las sociedades nacionales como condición para el desarrollo.

Con la crisis mundial de posguerra son puestos en tela de juicio los esquemas teóricos, políticos y civilizatorios, europeos y anglosajones; además se da la irrupción de los llamados nuevos sujetos sociales de los años sesenta: jóvenes, mujeres, étnicos, culturales, y el surgimiento de nuevas y novedosas propuestas teóricas desde el pensamiento crítico. Este proceso ha acelerado el debate sobre nuevas posibilidades de concepción del mundo, sobre todo frente al individuo y la libertad individual, que han sido cuestionados como los únicos posibles y necesarios. Al mismo tiempo se empezaba a comprender que las sociedades estaban constituidas también por entidades colectivas sujeto de derechos en tanto tales, y que los indígenas eran entidades socioculturales orgánicamente constituidas, distinguibles y diferenciadas del resto de las sociedades nacionales y, por tanto, sujeto de derechos en tanto unidad sociocultural.

En este proceso la aprobación del Convenio 169 de la OIT juega un papel capital, por ser el primer instrumento formal internacional que reconoce la condición de pueblos a los indígenas y su derecho de desarrollarse económica, social y culturalmente en consonancia con su identidad y realidad, y la obligación de los gobiernos de respetar y promover esa realidad, superando el enfoque integracionista del Convenio 107.

La vigencia de este instrumento y los grados de madurez que han adquirido los diversos movimientos indígenas han logrado importantes reivindicaciones en derechos culturales, sociales y económicos; y también se han hecho extensivos a la lucha por los derechos políticos como el argumento de peso y fundamento formal para la autodeterminación, entendiéndose como derechos al reconocimiento de gobiernos y territorios propios, es decir, la autonomía. Este derecho a la autonomía está identificado con el derecho a la autodeterminación, y estos con los pueblos como sujeto de esos derechos.

Pese al avance en materia de derechos indígenas del Convenio 169, existen limitaciones para la interpretación y ejecución de los mismos. En el artículo 1, numeral 1, literales a y b, se señala que los sujetos de derecho para efectos del Convenio son *“los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional”*, *“los pueblos en países independientes”*; en tanto que en el numeral 3 se afirma: *“la utilización del término ‘pueblos’ en este Convenio no deberá interpre-*

tarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos de que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional". Por tanto, si en la Declaración Universal de Derechos Humanos se dice que: *"Todos los pueblos tienen el derecho de autodeterminación"*, y siendo esa la fuente del derecho internacional, de donde se alimentan y a la que recurren los diferentes derechos nacionales para sus definiciones, entonces, se deja a la libre interpretación jurídica el término *pueblo*.

Si en los distintos derechos nacionales no existe una definición de pueblos y se recurre al derecho internacional, donde se identifica pueblos con estados, o con aquellas entidades socioculturales que constituyeron en algún momento de su historia un Estado, podemos concluir que los indígenas no son pueblos y por tanto tampoco sujeto de autodeterminación; incluso podemos llegar a entender que existen "pueblos de primera y pueblos de segunda" (Díaz Polanco, 2004: 117). Sin duda, representa un punto de conflictividad en el plano del derecho internacional, que es donde se debe dirimir este tema, más aún si tomamos en cuenta que en este espacio las posiciones adoptadas por los distintos gobiernos nacionales de derecha de América Latina se oponen ferozmente a las propuestas autonómicas y de Plurinacionalidad de los pueblos indígenas.

En el proceso de discusión de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas en las Naciones Unidas se han enfrentado resistencias férreas, especialmente de los países desarrollados, sobre todo de EE.UU., en temas de definición de conceptos de pueblos indígenas, libre determinación y reconocimiento de territorios indígenas, debido a las connotaciones que puedan tener estos conceptos para los sistemas de poder dominante en los diversos estados y que pueden afectar los intereses geopolíticos y económicos de algunas transnacionales y estados como EE.UU.

Las argumentaciones principales de los sectores de derecha, de los gobiernos e intelectuales de derecha, giran en derredor de que la autodeterminación de los pueblos indígenas y otras comunidades étnicas representa un peligro de separatismo e intentos secesionistas de estos, poniendo en peligro la unidad de los estados nacionales; estamos frente al reaparecimiento de las teorías liberales conservadoras.

Todo esto dificulta un verdadero debate dentro del marco de la interculturalidad política y teórica; esto es, el respeto mutuo entre las diferentes culturas y la convivencia de los derechos individuales y colectivos, así como la lucha por la democracia y las igualdades socioeconómicas.

En el Ecuador esta discusión se ha desarrollado en dos espacios; al interior del movimiento indígena y fuera de él: entre los movimientos indígenas y el Estado y los grupos de poder.

Al interior del movimiento indígena, y hasta la conformación del proyecto político de Plurinacionalidad por parte de la CONAIE, el debate partió revisando y confrontando las distintas realidades: la condición de explotación e iniquidad socioeconómica de los pueblos indígenas y la condición de discriminación y exclusión étnico-cultural de los indígenas; combinando las distintas dimensiones de su condición de clase (en tanto realidad socio-económica) y su condición de culturas históricas bajo opresión en tanto entidades socio-culturales específicas. Con el proyecto de Plurinacionalidad se adopta una visión más integral y dinámica, bajo la visión estratégica de proceso en construcción a largo plazo de un poder alternativo, cuyo objetivo era la instauración de un nuevo Estado, el plurinacional, en ruptura democrática con la estructura vigente.

El movimiento indígena ecuatoriano ha considerado la autodeterminación desde el derecho a la autonomía, es decir, Derecho de Autonomía de los pueblos y nacionalidades, respeto de los Derechos Indígenas en territorios indígenas al reconocimiento y oficialización de autoridades propias por parte del Estado.

La respuesta de los sectores del poder del sistema ecuatoriano va desde la deslegitimación y acusaciones de injerencias externas en el movimiento indígena, hasta pretensiones separatistas, antipatrióticas, peligrosas, arcaicas.

Con ciertas aperturas de algunos sectores de la política tradicional, el debate llega a la Asamblea Nacional Constituyente de 1998, donde se reconoce al Ecuador como un Estado pluricultural y multiétnico; así, los Derechos Colectivos reconocen derechos culturales, histórico-ancestrales, sociales, de administración de justicia, de propiedad colectiva.

Sin duda estos avances son importantes para el desarrollo y el devenir de los pueblos y nacionalidades, pero es necesario revisar algunas observaciones.

Muchos, tanto al interior como al exterior del movimiento indígena, han interpretado el reconocimiento constitucional de los derechos colectivos como la concreción de la propuesta de plurinacionalidad, por tanto lo que queda es la ejecución de la misma; así se entiende la administración de justicia, la circunscripción territorial indígena o la ocupación de espacios administrativos dentro del Estado como

CODENPE⁹ o ministerios, confundiendo Estado con aparatos estatales, autonomía con descentralización.

Las autonomías, sin una perspectiva global nacional de construcción de poder y de gobierno que dé o pueda dar la perspectiva plurinacional, pueden quedar atrapadas en los muros de las circunscripciones territoriales y del Estado vigentes, sin mayor peso político real en el concierto del Estado general; es decir, cambiar un poco para no cambiar nada.

La demanda de reconocimientos de autonomías y derechos indígenas sin una definición clara y amplia que dé cuenta de la convivencia del derecho individual con el colectivo, de la libertad individual y los derechos culturales y colectivos; que dé un nuevo fundamento a la unidad nacional, más allá de meros enunciados, y postule propuestas políticas, económicas, socio-organizativas y culturales, puede resultar en consecuencias contrarias a las buscadas: reducir el proceso de la autonomía a aquello que en Norteamérica se denominan las reservaciones indígenas, o llevar a estancamientos o autolimitaciones del proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Mora, Enrique 1992 *Estado nacional, soberanía y estado plurinacional* (Quito: Publicaciones Universidad Andina).
- Díaz Polanco, Héctor 1987 *Etnia, nación y política* (México: Juan Pablos Editor).
- Díaz Polanco, Héctor 2002 “La izquierda hoy: desafíos y perspectivas” en *Memoria* (México) N° 166.
- Díaz Polanco, Héctor 2004 *El canon Snorri. Diversidad cultural y tolerancia* (México: Universidad de la Ciudad de México).
- Díaz Polanco, Héctor y Sánchez, Consuelo 2002 *México diverso. El debate por la autonomía* (México: Siglo XXI).
- Fernández Souza, Jorge 2003 “Derechos indígenas y recursos naturales. La necesidad de una reforma constitucional segura” en *La Jornada* (México) 15 de septiembre. Suplemento Masiosare.
- Moreano, Alejandro 1993 *Los Indios y el Estado-país* (Ecuador: Corporación Editora Nacional).

⁹ Instancia estatal encargada de planificar políticas públicas para los pueblos indígenas.