

Julie Massal - Marcelo Bonilla, editores

Los movimientos sociales en las democracias andinas

FLACSO - Biblioteca

FLACSO - ECUADOR IFEA

© FLACSO, Sede Ecuador

Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador

Télf.: (593-2) 232030

Fax: (593-2) 566139

IFEA - Institut Français d'Études Andines

Contralmirante Montero 141

Casilla 18-1217

Lima 18 - Perú

Teléfono [51 1] 447 60 70

Fax: 445 76 50

E-mail: postmaster@ifea.org.pe

Este libro corresponde al Tomo 132 de la serie
Travaux de l'Institut Français d'Études Andines
ISSN 0768-424X

Editores: Julie Massal y Marcelo Bonilla

Coordinación editorial: Alicia Torres

Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza

Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena

Impresión: RISPGRAP

Quito, Ecuador, 2000

Índice

Introducción: <i>Movimientos sociales, democracia y cambio socio-político en el área andina</i> <i>Julie Massal - Marcelo Bonilla</i>	7
Contextos y figuras de la movilización social	39
Teoría democrática, democracia política y movimientos sociales: elementos para una revisión crítica del cambio político en las sociedades andinas <i>Pablo Andrade</i>	41
Una transición desde las elites hacia una democracia participativa: apuntes sobre el papel emergente de los movimientos sociales en el Ecuador <i>Jennifer Collins</i>	55
Identidades y movilización social	73
Acción colectiva e identidad entre los campesinos en un contexto de violencia: las rondas campesinas del norte de Perú y el movimiento armado Quintín Lame en Colombia <i>Eric Lair</i>	75
Una negociación social en el corazón del Centro Histórico de Quito: comerciantes de la calle y Municipalidad <i>Anne Collin-Delavaud</i>	103
Movimiento indígena y transformación política	123
Reflexiones sobre el transformismo: movilización indígena y régimen político en el Ecuador (1990-1998) <i>Pablo Ospina</i>	125

FLACSO - Biblioteca

Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano <i>Fernando García</i>	147
Movimientos sociales, democratización y multiculturalismo <i>Julie Massal</i>	157
Sistema político, indigenismo y movimiento campesino en el Perú <i>Carlos Fernández Fontenoy</i>	193
Perspectivas de la movilización social	213
Los sindicalismos bolivianos contemporáneos: crisis y secundarización de un movimiento social desarticulado <i>Ricardo Calla Ortega</i>	215
¿Hacia una democracia participativa en los Andes? Enfoques teóricos y comparativos <i>Olivier Dabène</i>	229

Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano

Fernando García S.*

Introducción

Uno de los diarios de mayor circulación en el país, el pasado 26 de septiembre de 1999, publicaba la siguiente noticia: el 1º. de septiembre se reunieron 18 de los 32 magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a fin de conformar grupos de trabajo con el objetivo de hacer el seguimiento de las reformas aprobadas por la Constitución de 1998. Uno de estos grupos estará dedicado a resolver la siguiente pregunta: ¿cómo aplicar las normas constitucionales en lo referente al tema de los pueblos y nacionalidades indígenas? (El Comercio, domingo 26 de septiembre de 1999, sección C, página 2).

He elegido esta nota de prensa para empezar mi ponencia porque considero que después de la ponencia del colega Pablo Ospina, sobre el desarrollo del conflicto indígena ecuatoriano entre 1990 y 1998, es necesario completar el análisis iniciado por él. Para lo cual trataré de hacer una revisión de los principales sucesos protagonizados por el movimiento indígena desde la fecha de vigencia de la nueva Constitución (10 de agosto de 1998) hasta la actualidad y su incidencia, tanto en el tema de los movimientos sociales y su relación con el Estado, como en el de la participación ciudadana y la consolidación de la democracia, ambos tópicos de interés en el presente seminario.

Por lo tanto, dedicaré mi atención primero a los hechos más significativos de los últimos quince meses respecto al tema indígena, para luego dejar planteados las principales perspectivas y retos en el futuro inmediato de este movimiento social en el país y en el marco de la región andina.

Cambios recientes relacionados con el Estado y el movimiento indígena

Un elemento importante, que inauguró la relación del movimiento indígena con el gobierno de Mahuad, fue la negociación que se dio alrededor de la conformación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE). Este organismo, correspondiente a las oficinas de asuntos indígenas en otros países, tiene un especial cariz en el caso ecuatoriano. Según el decreto ejecutivo de creación, expedido en diciembre de 1998, tiene el carácter de secretaría de Estado, depende directamente de la Presidencia de la República; su secretario ejecutivo tiene el rango de ministro y lo nombra el Presidente, su candidatura la proponen las organizaciones indígenas, de las cuales recibe también el mandato para su desempeño.

Este hecho muestra también un nuevo elemento que se desprende de las reformas constitucionales, su organismo directivo, denominado 'consejo nacional', está formado por un representante de cada uno de los 26 pueblos y nacionalidades indígenas que conforman el país. Esta decisión, al interior de las organizaciones indígenas, implicó dos consecuencias nuevas y polémicas: la primera, el inicio de un nuevo proceso de reconstitución organizativo de las comunidades de base alrededor de la categoría 'pueblos y nacionalidades' mencionada en la Constitución, que se encuentra en formación, y la segunda, la desaparición de la anterior forma de representación organizativa a través de las instancias nacionales de tercer grado, reconocidas en el organismo anterior al CODENPE: el Consejo de Planificación de los Pueblos Indios y Negros (CONPLADEIN), la cual dejó —de alguna manera— con representación oficial a la mayor organización nacional indígena la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), y sin representación a las dos organizaciones nacionales restantes: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE).

Orro acuerdo, logrado en esta negociación, fue que el Director de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), dependiente del Ministerio de Educación, sea nombrado por decisión de las organizaciones indígenas, con mandato expreso y con poder de revocatoria y rendimiento de cuentas, similar a lo que sucede con el secretario ejecutivo del CODENPE. Vale la pena mencionar que el nombramiento de este tipo de funcionarios públicos, poco tiene que ver con la forma en que generalmente son nombrados pa-

ra otras nominaciones, es decir, no son resultado de un proceso de elección comunitaria, no tienen mandato colectivo, no rinden cuentas de su desempeño ni están sometidos a la revocatoria en caso de incumplimiento. Un acuerdo final consistió en la creación de mesas de concertación entre el Gobierno y los indígenas, destinadas al seguimiento y aplicación de las normas constitucionales. Hago referencia a este último punto porque no tuvo resultados visibles, el gobierno se 'durmió' en este compromiso y la espera del movimiento indígena fue sobrepasada por la gravedad de los acontecimientos posteriores, sobre todo los de carácter económico.

En la misma línea, se ha logrado el nombramiento de dos funcionarios públicos más: una médica indígena, como directora de la Dirección de Salud Indígena del Ministerio de Salud, recientemente creada, y uno de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, nombrado por el Congreso Nacional según el acuerdo de cuotas de partidos políticos, y que es miembro del movimiento Pachacutik.

A este grupo actual de funcionarios públicos indígenas, hay que añadir los 53 que fueron nombrados en 33 instancias de gestión local, municipios y consejos provinciales, en las elecciones de 1996 y los cuatro legisladores del movimiento Pachacutik elegidos en 1998 para un período de cuatro años, una de las cuales ocupa la segunda vicepresidencia del Congreso.

La participación indígena en cargos de representación y gestión pública ha traído consigo nuevas demandas y requerimientos, para muchos de los cuales los indígenas no contaban con la debida preparación técnica y profesional¹, lo cual plantea nuevos retos, ya que la presencia indígena en estos cargos es un proceso que se está iniciando y tiende a ser cada vez más significativo.

Un segundo acontecimiento referencial es el sucedido apenas iniciado el gobierno actual, se trata de la negociación alrededor de la presencia de la compañía petrolera Arco en la provincia de Pastaza, en una zona de asentamiento de comunidades indígenas amazónicas. Este suceso, agravado por el secuestro de trabajadores de la petrolera, obligó a que el Gobierno nombrara una comisión negociadora formada por tres ministros de Estado: el de Gobierno, el de Energía y el de Medio Ambiente, para lograr un acuerdo entre la compañía y la organización indígena.

1 Especial interés sobre el tema tiene el reciente artículo de Fernando Larrea (1999) publicado en el número 8 de la revista Iconos, en el cual analiza el caso de un alcalde indígena de un municipio de la Sierra.

Esa situación, que no es nueva para el movimiento indígena, muestra un frente de lucha abierto y pendiente, por un lado, se debe tener en cuenta lo que determinan los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros aprobados en la Constitución al respecto, y por otro, el Gobierno tiene previsto realizar para el próximo año, la décima ronda de negociaciones y concesiones petroleras en territorios de tres provincias amazónicas que cuentan con población indígena.

El tercer acontecimiento fue el levantamiento indígena de marzo de 1999, después del feriado bancario y la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretados por el ejecutivo en esas fechas. El levantamiento se extendió durante cuatro días y contó con la participación de al menos un millón de indígenas que bloquearon las carreteras de diez provincias de la Sierra y Amazonía. Este hecho confirió a este levantamiento un carácter especial, llevó al movimiento indígena a negociar con el Gobierno, en alianza con otros sectores y movimientos sociales igualmente afectados por las medidas económicas. Me refiero a los afiliados al Seguro Social Campesino, al sindicato de los trabajadores petroleros y al denominado Frente Popular.

Este hecho marcó una diferencia importante en las negociaciones con el Gobierno, fue necesario incorporar en los acuerdos del denominado 'Mandato Nacional de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas' once puntos que incluían aspectos relacionados con el bienestar de los pueblos indígenas (cinco puntos) y otros (los seis restantes) que involucraban también a los grupos mencionados². Otra diferencia importante fue la participación directa del Presidente de la República con sus ministros en las negociaciones, durante una prolongada reunión con los representantes indígenas que duró cerca de diez horas ininterrumpidas.

El cuarto evento que mencionaré fue un nuevo levantamiento indígena y marcha hacia Quito en julio del presente año. El evento deronante fue la decisión del Gobierno de un alza mensual del precio de la gasolina, atada a la co-

2 Los puntos vinculados con los indígenas eran: la creación del fondo indígena para proyectos de preinversión, inversión social y desarrollo integral, la reestructuración del proyecto PRODEPINE que beneficia a indígenas y negros, la asignación de recursos e infraestructura para la educación bilingüe, la concesión de frecuencias para radios comunitarias indígenas y la realización de mesas de concertación con cada ministro de Estado. Los otros puntos consistían en la flexibilización de cuentas congeladas de las organizaciones sociales y el tratamiento especial a pequeños ahorristas, la revisión de tarifas eléctricas rurales y el establecimiento de subsidios directos, el control de precios de los artículos de primera necesidad, la libertad de presos detenidos durante el paro, el mantenimiento del precio del gas de uso doméstico y la instalación de una 'mesa de acuerdo nacional' para buscar soluciones reales a la crisis

rización del dólar, a partir del mes de junio; este suceso provocó una alianza social para la protesta, semejante a la de marzo, a la cual se incorporaron también los transportistas de todo el país. Además, a diferencia de lo ocurrido en marzo, las organizaciones indígenas de las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Pichincha e Imbabura culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a una negociación con el Presidente en el mismo centro del poder. Alrededor de 12.000 indígenas marcharon sobre la ciudad de Quito desde el 15 de julio, se quedaron dos días y retornaron a sus lugares de origen el 17 de julio, luego de la firma del acuerdo entre el gobierno y las organizaciones sociales.

El acuerdo que incluía nueve puntos, principalmente de carácter económico, ninguno de los cuales estaba relacionado directamente con reivindicaciones específicamente indígenas, incorporaba no solo a los sectores sociales levantados sino al conjunto de la sociedad ecuatoriana. Por primera vez en la historia del país, un levantamiento y marcha indígena lideraba una protesta y negociación con el gobierno cuyos efectos tenían aplicación y vigencia nacional³.

El último suceso importante es el proceso de diálogo sostenido por el Gobierno y las organizaciones indígenas, a partir del acuerdo del mes de julio, y que se extendió hasta el mes de octubre del presente año. Según la información disponible, durante tres meses se realizaron alrededor de 50 reuniones de trabajo con una duración de 150 horas, espacios en los cuales los dirigentes indígenas conversaron y negociaron con funcionarios de Gobierno con rango de ministros, o sus equivalentes, alrededor de dos temas: asuntos de corto plazo y de solución inmediata, como los relacionados con el mejoramiento de las condiciones de la educación bilingüe intercultural, y asuntos estructurales y de mediano y de largo plazo, que requieren soluciones complejas, tales como: el pago de la deuda, la reforma tributaria, el modelo de autonomías indígenas, la ley orgánica de pueblos y nacionalidades indígenas, entre otros.

Una de las resoluciones adoptadas por el sexto congreso de la CONAIE, que se realizó la semana pasada, fue la interrupción del diálogo iniciado en julio

3 Los nueve puntos incluían: el congelamiento de los precios de la gasolina y del gas de uso doméstico por un año, la facturación con fines tributarios a partir de 300.000 sucres, el subsidio de las tarifas de energía eléctrica para los más pobres, el descongelamiento paulatino de los depósitos en cuentas corrientes y de aborros (congelados por decreto en el mes de marzo), la indemnización de los heridos y muertos provocados por el paro, una política más estricta para el saneamiento bancario, la condonación de deudas de pequeños y medianos productores con el Banco de Fomento, el levantamiento del estado de emergencia y la amnistía de los apresados en el paro y la creación de comisiones de diálogo entre el Gobierno y las organizaciones sociales.

con el Gobierno. Este mecanismo marca una de las estrategias utilizadas por el movimiento indígena en los últimos años, el utilizar la interrupción y continuidad del diálogo con el Gobierno como mecanismo de presión y negociación.

Los cambios recientes al interior del movimiento indígena

La revisión anterior quedaría incompleta sino se hace mención a algunas acciones realizadas y vividas al interior del movimiento indígena en los últimos quince meses. Me quiero centrar en dos aspectos que considero importantes: el primero relacionado con las acciones referidas al proceso de seguimiento de la aplicación de las normas constitucionales, y el segundo referido a las diferentes posiciones que el movimiento muestra en su interior.

Una vez aprobadas las normas constitucionales el movimiento indígena, a través de la CONAIE, tomó a su cargo el proyecto denominado Programa de Seguimiento y Desarrollo de las Normas Constitucionales, PROSEDENC, el cual encargó a un grupo de juristas la elaboración de un primer proyecto de la Ley de Pueblos, Nacionalidades y Circunscripciones Territoriales Indígenas, con el fin de presentarlo a la asamblea anual de la CONAIE realizada en febrero de 1999, para posteriormente iniciar su aprobación ante el Congreso Nacional. Analizado este documento en la asamblea se decidió que la propuesta tenía serias limitaciones: falta de claridad en los conceptos, ausencia de concertación con el conjunto de organizaciones indígenas nacionales, no se la había discutido y socializado en las comunidades de base, en definitiva estaba lejos de ser un proyecto de Ley Orgánica.

Por lo tanto se decidió encargar la tarea al recién aprobado CODENPE, el cual inició, entre las diferentes nacionalidades y pueblos, un proceso de consulta centrado en cuatro temas: qué grado de conocimiento existiría sobre los derechos colectivos, las circunscripciones territoriales indígenas y la autonomía; de dónde provenía la información; qué temas eran motivo de discrepancia entre la dirigencia y las bases, y qué noción de identidad indígena se manejaba entre las diversas organizaciones.

Los resultados advirtieron que había más conocimiento sobre derechos colectivos y autonomía que sobre circunscripciones territoriales indígenas, que la información provenía principalmente de tres fuentes: la CONAIE, las ONG y los asesores, que la principal discrepancia estaba en el tema del diálogo Gobierno-movimiento indígena y que la noción de identidad que se manejaba era

muy difusa y variable, se reconocía a dos elementos como importantes: la lengua y el vestido.

Actualmente, el movimiento considera que el tema del seguimiento de las normas constitucionales debe alcanzar una mayor coordinación y eficacia. Se trata de que las diferentes iniciativas de proyectos de ley desarrolladas en los últimos meses confluyan en una propuesta más orgánica, que sea negociada y conducida por la segunda vicepresidencia del Congreso⁴.

En los últimos quince meses se han desarrollado varios eventos de importancia para el movimiento indígena, me refiero a la asamblea anual de la CONAIE en febrero, la décimo cuarta asamblea nacional ordinaria de ECUARRUNARI en junio, el primer congreso del movimiento Pachacutik en agosto y el sexto congreso de la CONAIE en noviembre. Todos ellos han discutido y han puesto en evidencia los ejes de acuerdo y discrepancia del movimiento, que han girado alrededor del diálogo con el Gobierno, la oposición a la privatización de las áreas estratégicas del país, el no pago de la deuda externa, la aprobación de la legislación secundaria que se desprende de las normas constitucionales, la renuncia de la segunda vicepresidenta del Congreso en rechazo a la política neoliberal del Gobierno y la independencia del movimiento respecto de los partidos políticos y de la acción estatal.

Perspectivas y retos del movimiento indígena

Para terminar quisiera dejar planteados las perspectivas y retos que el movimiento indígena ecuatoriano tiene por delante.

Un primer aspecto tiene que ver con su surgimiento y consolidación independiente de los partidos políticos de izquierda y, en general, de los intermediarios políticos o 'ventrílocuos', como los denomina Andrés Guerrero, el movimiento indígena en la actualidad habla con voz propia y no necesita acudir a terceros para expresarse. En otras palabras, no está subordinado ni a los partidos políticos de izquierda ni al Estado.

En segundo lugar, se trata de un movimiento social de carácter nacional, a pesar de que la población indígena está asenrada principalmente en la Sierra

4 Las propuestas de ley que están en elaboración son: la Ley Orgánica de Pueblos y Nacionalidades a cargo de la CONAIE, la Ley de Comunas del ECUARRUNARI, la Ley de Uso de los Idiomas Ancestrales, la de Propiedad Intelectual Colectiva, la del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la de Justicia Indígena a cargo de la segunda vicepresidencia del Congreso.

y Amazonía, su dimensión cubre el país y se ha convertido en actor social pro-ragónico de la vida política en los últimos veinte años. Uno de los factores que explica este fenómeno es que sus dirigentes se han sentado en la mesa de negociación con actores sociales que representan todo el espectro ideológico del país, desde las Cámaras de la Producción, pasando por la Iglesia y los militares, hasta el resto de movimientos sociales nacionales.

El tercer aspecto es el que tiene que ver con la relación con el Estado y el Gobierno, el movimiento indígena en ningún momento ha planteado la separación o cesión de la nación, a pesar de que la tesis de la 'plurinacionalidad' no fue aprobada en la Constitución, ha mantenido con el Estado una relación de diálogo y de oposición. De diálogo, al ser parte de las nominaciones de funcionarios que forman parte del aparato estatal, de los gobiernos locales y del Congreso, y de la discusión de programas y proyectos dirigidos al mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas. De oposición, cuando ha participado en los levantamientos, ha criticado al gobierno y ha pedido incluso la renuncia del Presidente.

Otro aspecto interesante es el permanente afán del movimiento de proclamar que no ha sido ni será cooptado por el Gobierno o cualquier otra fuerza política. La independencia de acción es celosamente cuidada, ya que en ella reside la capacidad de crítica al Gobierno y a los partidos. En este sentido se marcan las distancias entre el desempeño del movimiento Pachacutik y el movimiento como tal, ya que ha habido ocasiones en que éste ha votado en alianza con el partido de gobierno y la centro izquierda, como fue el caso del nombramiento de la segunda vicepresidenta del Congreso.

Para finalizar, siguiendo el planteamiento de Burbach (1994) relacionado con la rebelión de Chiapas, quisiera dejar señalada una aparente contradicción del movimiento indígena entre las demandas de autenticidad con respecto a la historia y a la cultura de América Latina y una agenda política que tiene todos los rasgos de lo posmoderno, tal como lo plantea Ross (1988) cuando dice que las características de la posmodernidad son: el descentramiento, la transnacionalidad y la pluralidad.

Bibliografía

Burbach, R.

Roots of the posmodern rebellion in Chiapas. *New Left Review* 205:113-124.

Larrea, F.

Frontera étnica y masculinidades en el ejercicio del poder local. *Iconos* 8: 78-102.

Ross, A. (ed.)

1988 *Universal Abandon? The Politics of Posmodernism.*
Minneapolis:University of Minnessota Press.