

Victor Bretón y Francisco García (eds.)

# Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina

Ecuador en crisis

Icaria  Ακαδημία  
COOPERACIÓN Y DESARROLLO



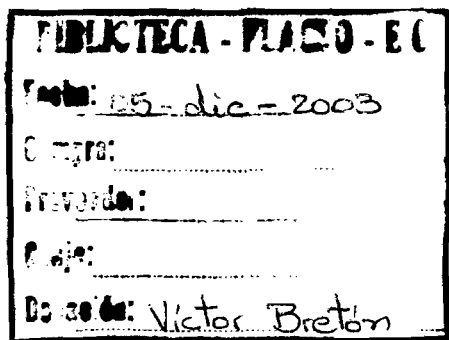
VÍCTOR BRETÓN y FRANCISCO GARCÍA (eds.)

ESTADO, ETNICIDAD  
Y MOVIMIENTOS SOCIALES  
EN AMÉRICA LATINA

ECUADOR EN CRISIS

Grupo Interdisciplinar de Estudios de Desarrollo y Multiculturalidad (GIEDEM).  
Centre de Cooperació Internacional de la Universitat de Lleida.

Esta obra ha sido editada con la ayuda del Vicerektorat d'Investigació de la Universitat de Lleida.



Diseño de la cubierta: Laia Olivares (ilustración a partir de fotografías de Jordi Bigues)

© Víctor Bretón, María Cuvi, Paloma Fernández, Fernando García, Francisco García, Eduardo Kingman, Francisco Leal, Jorge León, Luciano Martínez

© de esta edición:

Icaria editorial, s. a.

Ausiàs Marc, 16, 3r. 2a. / 08010 Barcelona

ISBN 84-7426-654-8

Depósito legal B-30.095-2003

Composició Grafolet, S. L.

Aragón, 127, 4º 1ª - 08015 Barcelona

Impreso por Romanyà/Valls, s. a.

Verdaguer, 1 - Capellades (Barcelona)

Todos los libros de esta colección están impresos en papel reciclado

*Impreso en España. Prohibida la reproducción total o parcial.*

REC

CL

EL

# ÍNDICE

## Introducción

¿Ecuador en crisis o la crisis en Ecuador?,  
*Víctor Bretón y Francisco García* 9

## PRIMERA PARTE

### ...Y EL ESTADO SE VOLATILIZÓ

- I. Un sistema político regionalizado y su crisis,  
*Jorge León* 25
- II. ¿De la «década perdida» a otra «década perdida»?  
El impacto del ajuste estructural en Ecuador y  
en América Latina, 1980-2002,  
*Francisco García* 57
- III. El Plan Colombia y su limitada visión de la  
seguridad andina, *Francisco Leal* 107

SEGUNDA PARTE  
RURALIDAD Y ETNICIDAD

- IV. Los nuevos modelos de intervención sobre la sociedad rural: de la sostenibilidad al capital social, *Luciano Martínez* 129
- V. La descentralización en el medio rural: ¿algo más que participación ciudadana?, *Luciano Martínez* 159
- VI. Política, Estado y diversidad cultural: a propósito del movimiento indígena ecuatoriano, *Fernando García* 193
- VII. Desarrollo rural y etnicidad en las Tierras Altas de Ecuador, *Víctor Bretón* 217

TERCERA PARTE  
MIRADAS DESDE LAS URBES

- VIII. Ciudad, modernidad e imaginarios andinos, *Eduardo Kingman* 257
- IX. Disonancias entre las élites empresariales a principios del siglo XXI, *María Cuvi* 277
- X. Trayectorias migratorias y la ficción de la masculinidad hegemónica, *Paloma Fernández* 319
- Bibliografía 347
- Abreviaturas utilizadas 373
- Nota sobre los/las autores/as 377

## VI. POLÍTICA, ESTADO Y DIVERSIDAD CULTURAL: A PROPÓSITO DEL MOVIMIENTO INDÍGENA ECUATORIANO

Fernando García Serrano\*

Uno de los factores que caracteriza a los cinco países de la región andina es su diversidad cultural y étnica, representada por la presencia de tres grandes sectores de población: el mestizo, el indígena y el afroamericano. Esta realidad —resultado de un largo proceso histórico de dominación económica y política— aparece actualmente como uno de los ejes de conflicto de las democracias andinas, al punto que su enfrentamiento y resolución pone a prueba la estabilidad y capacidad de negociación de los diferentes estados nacionales. Lo paradójico de esta realidad es que hasta hace poco los países de región se caracterizaban por ser «monoculturales, monoétnicos, monolingües y dueños de una identidad nacional única», sin embargo el carácter diverso, que permaneció invisibilizado a lo largo de los años, ha cobrado vigor y fuerza, especialmente a partir de la década de los noventa. Tres hechos importantes en el campo legal y constitucional lo demuestran de manera fehaciente: las reformas constitucionales que reconocen la diversidad étnica y cultural de manera oficial,<sup>1</sup> la ratificación del convenio 169 de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales por parte de los países andinos<sup>2</sup> y la participación en la discusión del borrador de la declaración universal de los derechos de los pueblos indígenas al interior de Naciones Unidas y de la Organización de Estados

---

\* FLACSO, sede Ecuador.

1. Las fechas de las reformas constitucionales lo demuestran: Colombia en 1991, Perú en 1993, Bolivia en 1994, Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999.

2. Bolivia y Colombia lo hicieron en 1991, Perú en 1994 y Ecuador en 1998. Venezuela aún no lo ha ratificado.

Americanos, iniciada en 1995 y cuya aprobación está prevista para el final de la década mundial de los pueblos indígenas en el año 2004.

En el contexto de la diversidad, uno de los sectores que mayor protagonismo ha tenido en las cuatro últimas décadas en la región andina es el de los pueblos indígenas, que corresponden actualmente al 20% de la población de la misma (cerca de 17 millones de habitantes).<sup>3</sup> Su presencia actual dentro de América Latina en general y de la región en particular, así como los logros alcanzados en su lucha por el reconocimiento y la participación constituyen un referente importante para las ciencias sociales y las sociedades andinas, tal como lo plantea Bretón (2001, p. 27) al hablar de cómo en «aquellos países caracterizados por la presencia de contingentes importantes de población indígena se constata un cambio en los planteamientos y en los discursos, así como una redefinición de los propios actores sociales: frente a las tradicionales reivindicaciones de clase con base en un discurso que solía girar alrededor de la demanda del reparto agrario, de los años setenta en adelante asistimos a la consolidación y desarrollo de un nuevo discurso que, con tanta o más capacidad de convocatoria que el anterior, pivota sobre la etnicidad».

El presente capítulo, en su primera parte, pretende hacer un análisis del movimiento indígena en la región centrado alrededor de tres ejes, tal como lo plantea el estudio clásico de Touraine (1978): las principales demandas, los actores sociales involucrados y la formación de la identidad del movimiento. Se ocupará también de su incidencia y sus demandas en el sistema político de cada país, especialmente en la relación con el Estado. En la segunda parte se pretende dar cuenta del proceso de diálogo entre el movimiento indígena y el Estado ecuatoriano desde 1990 a la fecha. Para una mejor comprensión de esta parte abordaré en primer lugar el contexto histórico y coyuntural que ha rodeado las protestas y las conversaciones. A continuación haré mención de los principales actores sociales que han intervenido en el diálogo, diferenciando por separado las organizaciones sociales (incluidas las indígenas), las diversas instancias estatales y el resto de actores de la sociedad civil que han apoyado y participado en el proceso. Especial importancia tendrá el entendimiento de las motivaciones de los diferentes actores, las formas en que se manejan las relaciones de poder, y los condicionamientos sociales y culturales en un espacio y un período de tiempo específicos (Van Velsen 1967; Garbett 1970). En tercer lugar, me

---

3. La población indígena en el caso de Ecuador, Perú y Bolivia muestra porcentajes comprendidos entre el 40 y 60% del total. Colombia y Venezuela no pasan del 5%.

concentraré en las principales demandas o reivindicaciones que el movimiento indígena ha planteado en el transcurso del tiempo, tratando de dividirlos para su mayor comprensión en dos tipos, unas de carácter económico, político y social y otras de carácter étnico y cultural. Preciso que entiendo el proceso de diálogo como un procedimiento de negociación y reajuste entre actores que manejan símbolos y defienden valores culturales diversos en contextos de dominación y resistencia (ONG 1999). Esta parte también incluirá un balance de los logros y fracasos que han tenido las demandas planteadas por los pueblos indígenas durante la negociación con el Estado en el transcurso del período analizado. Finalmente, mencionaré las críticas hechas por diferentes sectores sociales al proceso de diálogo entre pueblos indígenas y el Estado, y concluiré con las perspectivas y retos de corto y medio plazo que este proceso de acuerdos y desacuerdos tiene por delante.

## El movimiento indígena en la región andina<sup>4</sup>

Hay dos acontecimientos que marcan la emergencia del movimiento indígena en la región: el primer Levantamiento Indígena Nacional en mayo de 1990 en Ecuador y casi a la par, el llamado primer Bloqueo Nacional de Caminos en Bolivia en el mismo año. Ambos hechos muestran una nueva forma de participación política de estos sectores y constituyen parte de los llamados «nuevos movimientos sociales», objeto de estudio de dominios de frontera al interior de las ciencias sociales.<sup>5</sup>

¿Qué distingue e identifica a estos nuevos movimientos? En primer lugar, las formas de organización y los repertorios de acción. Generalmente no son resultado de las estructuras sindicales y de partido, es más, rompen definitivamente con ellas al capitalizar formas de protesta propias y de otros sectores sociales. La dirigencia se identifica más con asambleas generales que con «estados mayores» centralizados y aislados de las bases, por lo tanto éstas muestran una mayor autonomía en su desenvolvimiento. Las agendas de trabajo son específicas y concretas por un lado, y de

---

4. Es importante mencionar que debido a la falta de información sobre el movimiento indígena venezolano, el análisis se concentrará en la situación del movimiento en los otros cuatro países de la región.

5. Especialmente de la sociología, la antropología, la historia y la ciencia política. Es preciso mencionar los aportes teóricos hechos por Touraine en Francia, Melluci en Italia, Castells en España, Offe en Alemania, Kriesi en Suiza, Klandermans y Koopmans en los Países Bajos, Escobar, Álvarez, Fals Borda y Díaz-Polanco en América Latina y Albó, Adrianzén, Degregori, Guerrero y Montoya en los Andes.



medio y largo plazo por otro, el Estado suele aparecer en la mayoría de casos como el principal enemigo. Muestran una capacidad de inventiva en sus formas de protesta que son muy poco institucionalizadas (levantamientos, cierre de carreteras, ocupación de espacios públicos, etc.), a las que añaden una dimensión lúdica y novedosa que les convierte en motivo de difusión de los medios de comunicación.

Otro factor importante son los valores y reivindicaciones que plantean como característicos, combinan propuestas vinculadas con factores y cambios estructurales con otros de carácter más cultural y étnico. Enfatizan en la autonomía respecto al Estado, aunque negocian inevitablemente con él, y en la resistencia al control social. Muchos de sus planteamientos no son negociables (la pérdida de las lenguas vernáculas por ejemplo) y la lucha es de largo plazo, no ceden hasta alcanzar los logros planteados. Estas manifestaciones tienen una fuerte dimensión expresiva, de afirmación de estilos de vida o de identidades. Función importante cumple el simbolismo, la ritualidad y la corporalidad en las diferentes movilizaciones que organizan. En este sentido, el campo de la educación y la salud muestran interesantes avances a través de reconocimiento y práctica de la educación intercultural bilingüe y de la medicina tradicional como sistemas incorporados a las políticas y programas sociales de los diferentes países. En el caso de la administración de justicia, las acciones van dirigidas al reconocimiento del pluralismo jurídico al interior de cada Estado-nación, tal el caso del fuero indígena colombiano, los jueces de paz y las rondas campesinas peruanas, los derechos colectivos ecuatorianos y la ley de justicia boliviana.

La relación con lo político marca otro rasgo importante de estos nuevos movimientos. Se abandonan posiciones vinculadas con la conquista del poder que ostenta el Estado, se da prioridad al acceso a las instancias políticas de toma de decisiones que los afecta y a la construcción de espacios de autonomía respecto al Estado y a un nuevo estilo de hacer política. Por último, la identidad de los actores de estos movimientos deja de lado los vínculos con una identidad exclusivamente de clase (ser obrero, campesino o poblador urbano) y se sustenta en otros principios más vinculados con sus prácticas y valores culturales (la lengua, la pertenencia étnica, el parentesco, la cosmovisión, etc.).

Respecto al grado de organización y participación es notoria la presencia indígena en instancias locales, regionales y nacionales. La conformación temprana de la Federación Shuar en 1961 en la selva ecuatoriana es el primer paso, luego en la siguiente década surgen casi simultáneamente el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), que agrupa a los páez

y guambianos de los Andes colombianos, el ECUARUNARI a los quichuas serranos de Ecuador y el polifacético movimiento katarista a los aymaras de Bolivia. Durante la década de los setenta e inicios de los ochenta van a estructurarse el grueso de organizaciones regionales y nacionales actualmente existentes en los países de la región. La presencia de estas organizaciones es observable en Ecuador: la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras (FENOCIN). También en Colombia, en donde la Organización Nacional de Indígenas Colombianos (ONIC) agrupa a casi todos los pueblos indígenas de ese país. En Bolivia, las organizaciones indígenas agrupan por separado a los pueblos amazónicos en la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), y a los altioplánicos en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Quillasuyu (CONAMAQ). Mientras que en el Perú los pueblos selváticos se congregan alrededor de su propia organización, la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESP), los pueblos serranos mantienen un esquema exclusivamente clasista que ha impedido la formación de organizaciones de corte étnico.

La transformación de los pueblos indígenas de actores sociales en actores políticos se puede apreciar en la conformación de movimientos y partidos políticos propios, el *katarismo* boliviano y el *Pachakutik* y el *Amauta* ecuatorianos son buenos ejemplos, también en la elección de candidatos indígenas en cargos de representación pública, desde vicepresidente de la República, como el caso de Víctor Hugo Cárdenas en Bolivia (durante el primer mandato de Sánchez de Lozada), hasta los innumerables senadores, diputados, alcaldes y funcionarios de los gobiernos locales en los otros países. En muchas de estas organizaciones es importante el papel que desempeñan los sectores indígenas urbanos, resultado del proceso de migración interna iniciado en la década de los sesenta, que ha dado lugar a concentraciones importantes en las grandes ciudades, los serranos en Lima, aymaras y quechuas en La Paz, los quichuas en Quito y Guayaquil. Estos grupos, que se han marchado de sus comunidades por razones económicas, de estudio o exilio político al *Primer Mundo* han contribuido con la mayoría de intelectuales indígenas que sostienen el movimiento y en el caso boliviano han creado los partidos indianistas más radicales.

Se advierte también en los últimos años algunos intentos organizativos por superar las fronteras nacionales. La propuesta katarista de recrear la «nación» aymara ha logrado poner en contacto a aymaras del sur de Perú,

del norte de Chile y del altiplano boliviano. Similares intentos tuvieron los quechuas/quichuas al reunirse en Cuzco, Tiwanaku y Quito con el afán de juntarse nuevamente como «nación». El proceso de migración de pueblos indígenas a los países vecinos también ha provocado encuentros de intercambio con sus pares, tal es el caso del pueblo imbayá de la sierra norte ecuatoriana que reúne anualmente a grupos emigrantes provenientes de Colombia y Venezuela. En la década de los ochenta se intentó formar la Coordinadora de Indios de Sudamérica (CISA), proyecto que fracasó debido al carácter elitista y estilo personal de varios de sus dirigentes. La única organización regional que subsiste y funciona, formada también en la década mencionada, es la Confederación de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA), constituida en el marco del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que aglutina a organizaciones indígenas de nueve países de la cuenca amazónica.

Todo el aparato organizativo indígena descrito ha privilegiado relacionarse con diversos actores de las sociedades nacionales, el interlocutor más importante ha sido sin duda el Estado en sus diferentes instancias nacionales, regionales y locales. Especial importancia, para el caso ecuatoriano, tiene la polémica relación mantenida con las Fuerzas Armadas que incluso provocó la caída del expresidente Mahuad en enero de 2000. En general, el papel del Estado ha sido ambiguo, en ningún país ha tomado la iniciativa sobre el tema, más bien han sido las organizaciones indígenas a través de movilizaciones y presiones las que han logrado avances y reconocimientos en su lucha. También ha sido importante la relación mantenida con otros movimientos sociales, en particular organizaciones sindicales, campesinas y étnicas. La relación con los partidos políticos ha sido marginal, dado que el conjunto de organizaciones indígenas se ha mantenido separada de estos actores; si bien se ha notado algún tipo de alianzas con los partidos de centro izquierda en circunstancias coyunturales vinculadas a la aprobación de determinadas leyes y normas constitucionales.<sup>6</sup> Sin embargo, se puede afirmar que los partidos políticos de la región, con contadas excepciones, han ignorado sistemáticamente en sus programas y prácticas la cuestión indígena.

Otros actores vinculados al movimiento indígena son las ONG, tanto nacionales como internacionales, que en muchas ocasiones se han constituido en un importante soporte de las luchas indígenas. Cabe mencionar

---

6. Es interesante mencionar el caso de las asambleas constituyentes de Colombia (1991) y de Ecuador (1998), en las cuales el movimiento indígena logró avances significativos en el campo constitucional en alianza con algunos partidos políticos.

también el papel jugado por un sector de las iglesias, el vinculado con la Teología de la Liberación y la Iglesia de los Pobres, en acciones de solidaridad con los pueblos indígenas. La relación con las élites económicas ha sido eventual y antagonica; en pocas ocasiones, estos sectores se han sentido a debatir sobre las reivindicaciones indígenas, la mayoría de veces se han dedicado a desestimar la fuerza del movimiento y a tacharle de subversivo, minoritario y antidemocrático. Los organismos internacionales de desarrollo, a partir de la década de los noventa, han incorporado el tema indígena en sus agendas y han creado unidades de trabajo dedicadas a la relación con esas organizaciones, el ejemplo del Banco Mundial, del Banco Internacional de Desarrollo y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, me parece que es revelador. Por último, la relación con actores sociales de fuera de la región ha sido generalmente eficiente, me refiero a la solidaridad alcanzada por el movimiento indígena en el espectro internacional de países y organizaciones del *Primer Mundo*, utilizando inclusive tecnologías punta de información y comunicación.<sup>7</sup>

Un elemento que caracteriza al movimiento indígena de la región, cuyo eje fundamental de movilización es principalmente cultural y étnico, es la formación de una identidad propia a lo largo del proceso. El movimiento surge en un contexto de crisis económica que le ha permitido mantenerse activo por un lado, y por otro utilizar las diferentes medidas de ajuste adoptadas por los gobiernos como banderas de lucha y oposición. Me gustaría señalar en este sentido algunos rasgos comunes que caracterizan al proceso de formación de su identidad, sabiendo que se trata de un proceso dinámico, sujeto a cambios e inconcluso. Una de las conquistas reivindicadas por el movimiento es la de poder «hablar con voz propia», lo que Guerrero (1997) llama representación ventrilocua, es decir el movimiento ya no necesita de intermediarios (blanco-mestizos y ciudadanos)<sup>8</sup> para intervenir en la esfera política y pública. Práctica generalizada hasta bien avanzado el siglo XX, y que hoy en día se expresa y manifiesta por cuenta propia en el interior de las sociedades nacionales, modificando de esta manera los parámetros tradicionales de lo político para lograr su posicionamiento. Este cambio importante, por supuesto, no ha significado que los indígenas sean considerados ciudadanos en toda su dimensión,

---

7. Los casos más conocidos han sido las luchas relacionadas por la defensa del territorio, los recursos naturales y la preservación del medio ambiente. El ejemplo de la lucha del pueblo U'wa contra la petrolera occidental en la Amazonía colombiana es un referente importante.

8. Me refiero principalmente a funcionarios de gobierno, Iglesia, partidos políticos y hacendados, que en cada país de la región han tenido denominaciones diferentes.

como cualquier grupo social, por el resto de las sociedades nacionales no indígenas, debido a la persistencia de la llamada «frontera étnica»,<sup>9</sup> que impide una percepción y práctica de igualdad de trato en la esfera pública, y que se niega a abandonar los prejuicios, muchos de ellos de origen racista, mantenidos a través de una historia de dominación y exclusión.

Este hecho de carácter profundamente simbólico sirve para mostrar que el movimiento indígena ha recurrido continuamente a este tipo de elementos para fortalecer su identidad. Sólo así se entienden algunas prácticas políticas comunes observadas en las movilizaciones en los diferentes países: las marchas que culminan en el centro del poder (la capital del país), la toma de espacios públicos con alto contenido político (las sedes de los tres poderes del Estado), el uso y protagonismo en los medios de comunicación con fines de información y difusión de sus concepciones y planteamientos, la adopción de símbolos propios y originarios que les identifica (el estandarte de la *Huipala* y el lema «ama shua, ama quilla y ama llulla»)<sup>10</sup> entre otros.

### La incidencia del movimiento indígena en el sistema político de los países de la región

Uno de los aspectos que distingue al movimiento indígena de la región es el no haber incorporado en sus propuestas la tesis de la autonomía total o constitución de estados «indios» al interior de los estados nacionales. La propuesta de la plurinacionalidad, planteada por el movimiento indígena ecuatoriano, fue rechazada en la Asamblea Constituyente de 1998 y no fue aprobada como norma constitucional. Además de este intento, el movimiento mantiene su posición de formar parte de un Estado-nación, siempre y cuando éste se inscriba en la conformación de un estado multicultural e intercultural. El movimiento ha mantenido con el Estado una relación de diálogo y de oposición, tal como se analizará en la segunda parte de este capítulo. De diálogo, al ser parte de las nominaciones de funcionarios que forman parte del aparato estatal, de los gobiernos locales, del parlamento 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 y bloqueos de caminos, ha criticado al

9. Siguiendo a Guerrero (1997, p. 105) quien toma la noción de «frontera étnica» de F. Barth (1976), «siempre y cuando se la despoje de sus referentes funcionalistas (el *estatus* y la *adscripción* parsonianos) y se la coloque en el contexto de un cruce entre el concepto de *matriz binaria compulsiva* (Butler) y el de *campo de correlaciones de fuerza* (Bourdieu)».

10. La *Huipala* es el estandarte de siete colores del arco iris identificado con el *Tawantinsuyu* inca y el lema quiere decir «no robar, no ser vago, no mentir».

gobierno y, en el caso ecuatoriano, ha pedido incluso la renuncia de los tres poderes del Estado.

Éste es el momento de hacer explícita otra reivindicación indígena que cuestiona al modelo de Estado homogéneo y unitario: la de las autonomías como pueblos o nacionalidades al interior de cada país. Este asunto, que forma parte de las agendas de descentralización de la región y en el cual se percibe una marcha heterogénea en los diferentes países,<sup>11</sup> muestra para el caso indígena algunas especificidades. La autonomía es vista como el reconocimiento de parte del gobierno central de territorios propios,<sup>12</sup> el uso y explotación de los recursos naturales,<sup>13</sup> la elección de sus propias autoridades de acuerdo con sus prácticas, la administración de justicia conforme sus «normas y costumbres», la vigencia de la lengua nativa y la práctica de otras manifestaciones culturales relacionadas con la medicina, el conocimiento, la educación, etc.

Todos los factores mencionados cuestionan el modelo centralista del Estado y le han obligado a introducir reformas que respondan a las demandas surgidas principalmente desde el ámbito de lo local. En ese sentido, la elección de candidatos indígenas en cargos de representación popular ha llevado a «democratizar la democracia», tal como lo afirma Orlando Fals Borda, ya que ha permitido al movimiento acceder a la estructura de poder político utilizando los mismos mecanismos democráticos que usa el resto de la sociedad, aunque, para muchos indígenas, utilizando un estilo propio de hacer política, tal como lo plantea uno de sus representantes —el ex vicepresidente boliviano Víctor Hugo Cárdenas— cuando propone que este estilo debe incluir valores y mecanismos característicos de la cultura indígena, entre los que se encuentran la forma de lograr acuerdos estables y concertados a través de la participación activa del conjunto de miembros que conforman una comunidad, la constitución y funcionamiento de nuevas formas de representación ciudadana ya probadas en algunos municipios indígenas (como los llamados parlamentos cantonales) y mecanismos alternativos de ejecución de obras que eviten acciones de corrupción y en los cuales la participación activa de las comunidades juega un papel principal.<sup>14</sup>

---

11. En el contexto de la región, los procesos de centralización más avanzados son el colombiano y boliviano, los otros países muestran avances muy magros en el tema.

12. Los *resguardos* en Colombia, las *circunscripciones* territoriales indígenas en Ecuador y las *tierras comunitarias de origen* en Bolivia.

13. En los cinco países se reconoce que los recursos naturales del subsuelo (hidrocarburos y minería) son propiedad del Estado.

14. Entrevista hecha en el diario *El Comercio* de Quito, en noviembre de 1999.

A pesar de que la relación entre el movimiento y el Estado tiende cada vez a ser más estrecha, sin embargo este mismo Estado muestra grandes vacíos con respecto a los pueblos indígenas. Únicamente ante la insurgencia se ha visto obligado a responder a las demandas de estos grupos sociales. Este hecho que muestra no solamente el grado histórico de discriminación al que ha estado sometida esta población, sino también la incapacidad de los estados nacionales como sistema político para definir y articular una política pública dirigida a los pueblos indígenas que reemplace a la de corte indigenista mantenida hasta finales de la década de los años setenta, ha mostrado de esta manera su desconocimiento real de la problemática étnica. Y ha dotado al movimiento indígena de un campo amplio de acción política que le permite mantener la iniciativa y ubicarse, generalmente, un paso adelante con respecto a las propuestas estatales. Por otro lado, en los diferentes países este movimiento social ha tomado dimensión nacional: a pesar de que la población indígena en dos de los cinco países es considerada una minoría, su presencia cubre cada nación y se ha convertido en un actor social principal 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 a todo el espectro ideológico, desde las élites económicas y políticas, pasando por la Iglesia y los militares, hasta el resto de movimientos sociales nacionales.

Paralelamente a este factor anterior se debe señalar también que el movimiento indígena ha puesto en discusión un tema largamente debatido en la región, el de la llamada «identidad nacional» vinculada fuertemente al proceso de mestizaje, integración nacional y homogeneización cultural. En este sentido, la tesis de los movimientos indígenas que propugnan la consolidación de un Estado diverso e intercultural, entendido 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 al logro de la unidad en la diversidad, pasa a convertirse en el referente de su lucha en el corto y medio plazo, y en un reto para la sociedad civil en su conjunto.

Una característica fundamental del movimiento es el permanente afán de proclamar que no ha sido cooptado por los gobiernos de turno o cualquier otra fuerza política. La independencia de acción es celosamente cuidada ya que en ella reside la capacidad de crítica al gobierno, a los partidos y al sistema político. En este sentido se marcan las distancias entre el desempeño de los movimientos o partidos políticos indígenas y el movimiento como tal, pues ha habido ocasiones en que aquellos han votado

en alianza con el partido de gobierno y el centro-izquierda, y otras veces éste ha liderado la oposición hasta el punto de provocar la caída del gobierno. El desarrollo y legitimidad del movimiento indígena ha debido enfrentar una posición que actualmente es muy debatida: ¿Las reivindicaciones indígenas representan solamente a los pueblos indígenas de un país o representan también al resto de pobres que no son indígenas?<sup>15</sup> Las opiniones son controvertidas. El movimiento indígena ecuatoriano, por ejemplo, con la consigna «nada sólo para los indios» pretende asumir propuestas y conquistas que le den mayor protagonismo político, aunque otros movimientos sociales no se sienten debidamente representados y el Estado hace esfuerzos para contener las demandas sociales y económicas del conjunto de sectores populares que se multiplican.

La noción de ciudadanía en la región es resultado de un largo proceso de dominación y exclusión, con raíces coloniales y republicanas, de la población blanco-mestiza sobre la población indígena y afroamericana. La presencia del movimiento indígena ha trastocado las relaciones de fuerza política y étnica existentes hasta fines de los años ochenta; el reconocimiento constitucional, anteriormente mencionado, abre nuevas perspectivas de participación ciudadana para estos grupos.<sup>16</sup> El proceso está empezando; se trata de caminar hacia la formación de un Estado diverso e intercultural, contrariamente al planteamiento de las tendencias políticas y económicas globalizadoras que proclaman que las identidades étnicas y nacionales son una fase transitoria de la historia humana. El caso andino demuestra lo contrario: el mito de un Estado monocultural que es cada vez más irreal y que ha llevado a que los países de la región sean cada vez más abiertos al pluralismo y a la diversidad.

## **La relación entre el Estado y el movimiento indígena ecuatoriano**

Los diversos «levantamientos nacionales»<sup>17</sup> protagonizados por los pueblos indígenas de Ecuador a partir de 1990, se han convertido en oportunidades privilegiadas para poder analizar el proceso de diálogo que han

---

15. Para el caso ecuatoriano este aspecto es analizado por varios autores en la revista *Iconos*, n° 10, FLACSO, sede Ecuador, abril de 2001.

16. Para el caso de Perú y Bolivia ver Albó (1991), Degregori (1999) y Montoya (1998).

17. Se denominan «levantamientos nacionales» a las movilizaciones sociales organizadas por el movimiento indígena que generalmente paralizan la vida diaria del país mientras dura la protesta.



mantenido con el Estado, ya que en su transcurso o luego de cada uno de ellos se han desencadenado pláticas intensas de negociación entre las partes. Este proceso se inscribe en la conformación de la denominada ciudadanía social, que es un componente clave de la democracia moderna.<sup>18</sup> En el caso ecuatoriano, la noción de ciudadanía social se enriquece con la de ciudadanía cultural (Kymlicka 1996) o ciudadanía étnica (De la Peña 1995 y 1999).<sup>19</sup> No hay que olvidar que el reconocimiento formal de ambas calidades responde sobre todo a la persistencia de las luchas de organizaciones y movimientos sociales, más que a la buena voluntad de legisladores y políticos, tal como lo plantea Turner (1990), además de implicar una reconfiguración de los propios sujetos étnicos en el contexto de sus relaciones con el Estado.

## Los hechos

En esta parte he elegido los sucesos más emblemáticos del diálogo sucedidos en los últimos once años que de alguna manera han marcado los hitos del mismo. El primero tuvo lugar en junio de 1990, el denominado «Primer Levantamiento Indígena Nacional» por la CONAIE, que planteó una agenda de 16 puntos que combinaba demandas particulares y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba a la estructura misma del Estado ecuatoriano: el reconocimiento de su carácter plurinacional y de paso la necesidad de una reforma política profunda.<sup>20</sup> Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública, en el pasado los levantamientos constituyeron un recurso extremo de resistencia que generalmente fue ignorado por el Estado y el resto de la sociedad y que tampoco desembocaron en procesos de negociación.

En 1992 la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), filial de la CONAIE, organizó una marcha desde su sede regional hasta la capital de la República: su paso por el centro y norte del país le dio a esta marcha un carácter casi nacional, la reivindicación más importante era la legalización de *territorios*,<sup>21</sup> como paso inicial

---

18. Definida la ciudadanía social como el ejercicio de un conjunto de derechos al bienestar, que la sociedad y el Estado (en su representación) otorgan a toda persona para garantizar su dignidad (Marshall 1964).

19. La ciudadanía cultural plantea la lucha por el derecho a las diferencias culturales y a las identidades étnicas, entendidas estas últimas como distintas de las identidades nacionales proclamadas de manera oficial por los estados (De la Peña, en prensa).

20. Esa agenda va a ser denominada por sus actores como «mandato», en sentido de que es resultado de las deliberaciones y decisiones del colectivo.

21. *Territorios* entendidos como la totalidad del espacio que ocupa una comunidad, varias comunidades, un pueblo o una nacionalidad indígena en donde desarrollan sus

para plantear la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. En 1994, se produjo el «Segundo Levantamiento Indígena Nacional», la protesta paralizó durante veinte días el país, la causa que la motivó fue el rechazo a la aprobación de una nueva ley agraria —llamada Ley de Desarrollo Agropecuario— que incorporaba al mercado las tierras comunitarias de las comunidades indígenas por considerarlas «improductivas» y un freno a la «modernización» del campo. Luego de arduas negociaciones entre los dirigentes —liderados por la abogada indígena Nina Pacari— el presidente Sixto Durán y los representantes de los medianos y gran propietarios, se logró la reforma del artículo correspondiente de la ley.

En 1996, a propósito de las elecciones presidenciales, de diputados y de gobiernos locales, las organizaciones indígenas deciden intervenir en las mismas para lo cual crean el Movimiento Plurinacional *Pachakutic* Nuevo País, que permitió la elección de 53 funcionarios públicos indígenas por primera vez en el país. Los pueblos indígenas deciden una estrategia política de largo plazo, tomarse los poderes locales por la vía democrática. Luego de la elección del presidente Bucaram las organizaciones indígenas jugaron un papel de oposición temprana frente a los atropellos del gobierno y fueron un puntal de las manifestaciones realizadas durante los dos días de huelga que destituyeron al mandatario en febrero de 1997. Más adelante, durante el gobierno provisional del presidente Alarcón se llevó a cabo entre mayo y agosto de 1998 la Asamblea Constituyente, que aprobó la nueva Constitución que rige el destino de Ecuador desde esa fecha. Para ella fueron elegidos e intervinieron cuatro asambleístas indígenas, que cumplieron un papel muy importante en la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, las circunscripciones territoriales indígenas, el pluralismo jurídico y otros artículos en beneficio de los pueblos indígenas. En las elecciones presidenciales y de diputados de 1998 son elegidos 6 diputados a través del Movimiento *Pachakutic*, una de ellas, la doctora Nina Pacari, fue nombrada segunda vicepresidenta del Congreso para el período 1998-2000.

En el año 1999, una vez iniciado el período del presidente Mahuad, los pueblos indígenas van a llevar adelante dos levantamientos nacionales más, el uno en marzo y el otro en julio. El primero, realizado luego del feriado bancario y la congelación de cuentas e inversiones decretados por el Ejecutivo en esas fechas, se extendió durante cuatro días y contó con la

---

particulares formas de vida, relaciones sociales, culturales y políticas (CODENPE, 2000).

participación de al menos un millón de indígenas que bloquearon las carreteras de diez provincias de la Sierra y seis de la 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. El evento detonante del levantamiento de julio fue la decisión gubernamental del alza mensual del precio de la gasolina atada a la cotización del dólar a partir del mes de junio, suceso que 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 marzo, las organizaciones indígenas de las provincias de la sierra centro y norte (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 y convergieron en ella 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.

A pesar del diálogo<sup>22</sup> y de los acuerdos, el gobierno no concretó ni cumplió con ninguno de ellos, mostrando poca capacidad de ejecución y de decisión, por lo cual el sexto congreso de la CONAIE (en noviembre de 1999) resolvió la interrupción de las conversaciones y el inicio de medidas de hecho. Luego de estos repetidos fracasos de diálogo, ante la ausencia de cumplimiento de los acuerdos logrados con el ejecutivo y el agravamiento de la crisis económica y política del conjunto de la sociedad ecuatoriana —que tuvo su punto culminante con la decisión de dolarizar la economía en enero de 2000—, el movimiento indígena, junto con el resto de movimientos sociales, impulsa un nuevo bloqueo de carreteras, inicia la toma de Quito y levanta a la par la reivindicación más radical hecha hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo orden democrático alternativo, directo y participativo.

Atrás de esta reivindicación se pone en marcha una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las élites económicas y las mismas fuerzas armadas fue indiscifrable: la alianza que los dirigentes del movimiento indígena habían establecido con un sector de oficiales del

---

22. Es importante precisar que desde el levantamiento de junio de 1990 las negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se dieron en el transcurso de las medidas de hecho, dando lugar a acuerdos que permitan levantar esas medidas. Es a partir del levantamiento de julio de 1999 que una vez logrado un acuerdo se inicia un proceso de diálogo posterior entre las partes con el fin de lograr su aplicación y seguimiento. Algo semejante va a suceder en el último levantamiento reseñado, el de febrero de 2001.

ejército para acceder al poder rompiendo el orden constitucional. En el desenlace de los acontecimientos del 21 de enero de 2000 la jerarquía militar jugó al final el papel de mediador entre los movimientos sociales y el resto del país y entregaron al poder, sin ser la instancia constitucional encargada para el efecto, al vicepresidente Noboa, presidente del Ecuador hasta enero de 2003

Cuatro meses después de los acontecimientos del 21 de enero, se realizaron —el 21 de mayo— las elecciones de autoridades locales, esto es, prefectos y consejeros de las 22 provincias, alcaldes y concejales de 215 municipios y la elección de las recién creadas juntas parroquiales rurales que reemplazan a los tenientes políticos según la nueva Constitución. El movimiento indígena participó activamente en la campaña con candidatos propios. Conocidos los resultados, *Pachakutic* (en coalición con otros partidos políticos de centro-izquierda en algunas regiones) logró 5 de las 22 prefecturas provinciales —tres en la Sierra y dos en la Amazonía—, equivalentes al 22% del total, 31 de las 215 alcaldías equivalentes al 10% del total, 11 de los 89 consejeros elegidos, equivalentes al 12% del total, 84 de los 880 concejales elegidos, equivalentes al 9,5% del total. Por último, de 788 juntas parroquiales rurales elegidas ganó 160, equivalentes al 20%. Si se hace un cálculo solamente de los porcentajes, *Pachakutic* obtuvo alrededor del 15% de la votación nacional.

El último suceso que cierra esta primera parte es el levantamiento nacional realizado en febrero de 2001. Las causas del conflicto fueron las medidas económicas adoptadas por el gobierno al inicio del año, especialmente las referidas al costo de los combustibles (gas de uso doméstico y gasolina) y de las tarifas del transporte público. Al mes de esta protesta, el 7 de marzo, se inició un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas que hasta la finalización de este trabajo (febrero de 2002) había concluido de forma parcial como se analizará más adelante.

## Los actores

En el proceso de diálogo en cuestión se puede distinguir tres tipos de actores: los protagonistas, constituidos por las instancias representativas del Estado<sup>23</sup>

---

23. Se trata de funcionarios vinculados al frente político (los ministros de Gobierno, de la Presidencia y Defensa), al frente económico (los ministros de Finanzas, Energía, Agricultura y Ambiente) y al frente social (los ministros de Bienestar Social, Salud, Educación y Vivienda). En algunos casos ha intervenido también el ministro de Relaciones Exteriores y los asesores del presidente.

y las organizaciones indígenas;<sup>24</sup> los aliados,<sup>25</sup> personificados por sectores sociales que participan, simpatizan o se identifican con las demandas indígenas y por último los mediadores,<sup>26</sup> que son actores con legitimidad social, considerados neutrales por los protagonistas.

En cuanto al Estado, desde el retorno a la democracia en el año 1979, no ha podido articular, formular y ejecutar una política pública dirigida hacia los pueblos indígenas. Desde el abandono de las políticas indigenistas a inicios de los sesenta, representadas por los programas de «desarrollo de la comunidad» ejecutadas por la Misión Andina, incluyó a los pueblos indígenas como parte de las políticas agrarias dirigidas al conjunto de los campesinos del país (Bretón, 2001, pp. 61-86), en especial las políticas referidas a resolver la lucha por los conflictos de tierra dirigidas a beneficiar a los grandes y medianos propietarios, así como a los campesinos «viables» de incorporarse a la modernización agrícola, claramente representadas en la orientación de los proyectos de desarrollo rural integral de los setenta y ochenta. La irrupción del movimiento indígena en 1990 puso en evidencia el carácter discriminatorio del Estado ecuatoriano respecto de los pueblos indígenas, además de ignorar su existencia política y constitucional, muestra un claro desconocimiento de su realidad y formas organizativas. Los diferentes «levantamientos» han sido tratados como incendios esporádicos a sofocarse, como protestas públicas coyunturales que si no se han resuelto por la vía de la negociación se han solucionado con el uso de la represión armada.<sup>27</sup> No hay que olvidar que los diferentes procesos de diálogo desarrollados hasta la fecha reúnen a protagonistas que históricamente han sido subordinados y que han estado sometidos a procesos de ejercicio vertical del poder, al punto que los principales logros del movimiento indígena no se han dado como resultado de negociaciones y acuerdos, sino que han sido alcanzados durante la permanencia de las medidas de protesta, es decir, en condiciones de pugna y lucha social y política.

---

24. Me refiero a las organizaciones indígenas nacionales, mencionadas en orden de importancia respecto al grado de representación que ostentan: la CONAIE, la FEINE, la FENOCIN y la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI).

25. Es el caso de la Coordinadora de Movimientos Sociales que reúne a organizaciones de base no indígenas vinculadas con los partidos de izquierda, algunos sindicatos de trabajadores estatales, grupos de intelectuales y profesionales y ONG de desarrollo.

26. Este papel ha cumplido la Iglesia, representada por su jerarquía, la Fundación Rigoberta Menchú y la llamada Comisión de Observadores, formada por funcionarios de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el país.

27. Tal como sucedió en los levantamientos de 1999 y 2001, en los que hubo heridos y muertos que lamentar.

La propuesta de los pueblos indígenas propugna la consolidación de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural, entendidos 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 Serrano, 2001). Este planteamiento ha pasado a convertirse en el referente de su lucha en el corto y medio plazo y en un reto para la sociedad civil ecuatoriana en su conjunto. Los actores considerados como aliados de los pueblos indígenas han debido enfrentar, así, una posición que actualmente es muy debatida: ¿representan las reivindicaciones indígenas las demandas de su población o también las del resto de pobres ecuatorianos no indígenas? Cabe precisar que la posición de los pueblos indígenas atraviesa una ausencia de propuestas del resto de la sociedad civil (especialmente surgidas de las clases medias y populares) que le permita formular y negociar reivindicaciones, generar críticas a sus propias propuestas e imaginar nuevas alternativas.

Los mediadores en el proceso de diálogo, por su parte, han cumplido un papel coyuntural de convocatoria y han mostrado sensibilidad a las propuestas de los pueblos indígenas. Especialmente en dos ocasiones importantes se puede observar la función cumplida. Me refiero a la mesa de negociación previa a la aprobación de la nueva Constitución de 1998, en la cual el poder de convocatoria de la Iglesia ecuatoriana fue capaz de juntar en una misma mesa a las organizaciones indígenas con las élites económicas, los partidos políticos, los diputados, las fuerzas armadas y otros movimientos sociales con el fin de aprobar las reformas logradas. La otra ocasión fue el proceso de diálogo mantenido entre el Estado y las organizaciones indígenas luego del levantamiento de febrero de 2001, para el cual los protagonistas eligieron una misión de observadores de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el Ecuador que sea capaz de intervenir cuando el diálogo se trabe con el fin de plantear alternativas de posibles acuerdos.

## **Las demandas y los logros**

El denominado «mandato» de los pueblos indígenas formulado a partir del primer levantamiento nacional se ha ido transformando a través del tiempo y cambiando conforme las vicisitudes de la vida política y económica del país. Cabe mencionar que el Ecuador, como el resto de países de la región, ha debido implementar un conjunto de medidas de ajuste económico a partir de 1982, la mayoría de ellas con alto costo político y

social.<sup>28</sup> Así, y según el mismo movimiento indígena, las demandas han girado alrededor de dos ejes, el uno vinculado con el bienestar de toda la población pobre del país y el otro con aspectos relacionados con el bienestar específico de los pueblos indígenas. A manera de ilustración me serviré del análisis de la plataforma de demandas planteadas en el último levantamiento de febrero de 2001 para mostrar este hecho.

El acuerdo al que se llegó tras 15 días de paralización y protesta constaba de 23 puntos. El primer eje incluía los siguientes puntos: en el tema de combustibles, la congelación de los precios de la gasolina por un año, la reducción del costo del cilindro de gas de 15 kilos de 2 a 1,60 dólares y prohibición de la introducción de kerex en el mercado nacional. En el tema de transporte público, la revisión de las tarifas y el cobro del 50% del pasaje para niños, estudiantes, discapacitados y personas de la tercera edad. Otro tema era la reestructuración, fortalecimiento y capitalización de dos organismos del Estado, el Banco de Fomento y la Corporación Financiera Nacional, para que puedan conceder créditos a los pequeños y medianos productores, a las microempresas y empresas comunitarias del campo y la ciudad, acompañado de capacitación y asistencia técnica. Otro aspecto importante tenía que ver con la recuperación de recursos económicos entregados a la banca privada que había quebrado o había sido intervenida por el Estado. El siguiente estaba relacionado con la participación en la discusión de la reforma tributaria y reestructuración del sistema aduanero, planteadas en ese momento por el gobierno nacional. También se planteó la rebaja y subsidio de las tarifas eléctricas, el congelamiento de los artículos de primera necesidad, medicinas, materiales de construcción e insumos agrícolas, además de un estricto control de precios a través de la vigencia de listas oficiales de precios. Los últimos puntos de este eje consistían en la participación de las organizaciones sociales e indígenas en la elaboración de proyectos de inversión social para canje con la deuda externa dirigidos a los 50 cantones y 200 parroquias más pobres, el apoyo a la población inmigrante que ha salido del país y la objeción al Plan Colombia, en especial a la base de Manta.

El segundo eje comprendía igualmente un conjunto de planteamientos. El primero tenía que ver con el incremento de presupuesto estatal para los organismos indígenas creados en el transcurso de los últimos años, se trata del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos de

---

28. Ver *supra*, capítulo II. A manera de referencia, según estudios hechos por el Banco Mundial, para 1990 el 52 % de los ecuatorianos se encontraban por debajo de la línea de pobreza, en 2000 esta cifra llegaba cerca del 80%.

Ecuador (CODENPE), la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), la Dirección Nacional de Salud Indígena y el recientemente creado Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (FODEPI). Se contemplaba también la solución a conflictos pendientes de tierras, aguas y otros recursos naturales; así como el fortalecimiento de las organizaciones representativas de las nacionalidades y pueblos indígenas, en especial de los más pequeños y vulnerables. La creación de un fondo de riego para terminar los proyectos inconclusos y la realización de estudios para nuevos proyectos era otro planteamiento del acuerdo. Por último, la suscripción y ejecución de convenios puntuales entre 16 instancias del gobierno y las organizaciones indígenas que aseguren los acuerdos anteriores. El acuerdo final señalaba la creación de una comisión de alto nivel integrada por las coordinadoras nacionales y las dependencias estatales encargada de la puesta en marcha de los acuerdos, además de tres disposiciones transitorias relacionadas con la libertad y suspensión de acción legales contra las personas que intervinieron en el levantamiento, la indemnización a fallecidos y heridos graves y la devolución de bienes de subsistencia retenidos durante el levantamiento.

El proceso de diálogo para la concreción de los acuerdos se inició al mes del levantamiento, el 7 de marzo. Tras ocho meses de negociaciones, en los que hubo bloqueos e interrupciones, se constituyó con la aprobación de las partes la denominada «Secretaría Operativa» (noviembre de 2001), conformada por tres representantes del gobierno y tres de las organizaciones indígenas nacionales, y encargada de formular las medidas de aplicación de 7 de los 23 puntos del acuerdo de febrero<sup>29</sup> para que luego pudieran ser sancionadas por el presidente y los dirigentes del movimiento indígena. Las medidas de los acuerdos fueron aprobadas por la Secretaría Operativa a mediados de diciembre, sin embargo las organizaciones indígenas negaron la vigencia de tales acuerdos.

\* \* \*

---

29. Los siete puntos son: por una parte cinco del eje vinculado con el bienestar de toda la población, esto es, el costo de los combustibles, el costo de las tarifas de transporte, la capitalización del Banco Nacional de Fomento para ofrecer crédito a los pequeños productores, el apoyo a la población inmigrante que ha salido del país y la objeción al Plan Colombia. Los otros dos puntos son del eje que beneficia al conjunto de la población indígena, me refiero a la resolución de los conflictos de tierra que se encuentran pendientes y a la creación del fondo de riego.



Como se puede apreciar, las demandas además de numerosas son complejas y requieren de acuerdos posteriores entre las partes. Ensayar un balance del largo proceso de diálogo entre los protagonistas resulta difícil, por lo cual he preferido hacer mención a los logros y fracasos que ha arrojado el proceso para los pueblos indígenas a fin de contemplar las diferentes estrategias utilizadas por los diferentes actores.

A manera de avance son remarcables los principales aspectos que forman parte de los logros mencionados, que trataré de enumerar en forma cronológica: el reconocimiento del sistema nacional de educación bilingüe, la concesión de territorios a los pueblos amazónicos y costeños por alrededor de tres millones y medio de hectáreas, la declaración de las tierras comunitarias indígenas como inalienables, imprescriptibles e inajenables, la participación en el proceso electoral con candidatos propios a través del movimiento político *Pachakutic*, el nombramiento de funcionarios públicos con la anuencia y mandato de las organizaciones indígenas y con la posibilidad de revocatoria,<sup>30</sup> la suscripción y ejecución del proyecto PRODEPINE durante una primera fase de cuatro años, 1998-2001 por 50 millones de dólares, la aprobación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros en la Constitución,<sup>31</sup> la constitución de la Comisión de Pueblos Indígenas y otras Etnias del Congreso Nacional, la resolución del Tribunal Constitucional ante el recurso de amparo planteado por la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador (FIPSE), para que las empresas petroleras negocien la explotación de los recursos del subsuelo con los representantes reconocidos por los pueblos indígenas y la creación del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas con recursos del presupuesto nacional.

Las limitaciones, por su lado, tienen que ver con la no aprobación del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, la pérdida de credibilidad del diálogo —usado por el Estado como dispositivo de poder—, la confirmación del poder de los levantamientos como mecanismos de logro de

---

30. Se trata del secretario ejecutivo del CODENPE, el director de la DINEIB, el director de la Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas y algunos cargos nombrados desde el ejecutivo y el legislativo, como son los vocales del Tribunal Supremo Electoral y el director del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), financiado por un préstamo del Banco Mundial, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, una contraparte estatal y de los beneficiarios (ver *infra*, capítulo VII).

31. La constitución adicionalmente aprobó el carácter multicultural y multiétnico del Estado ecuatoriano, la vigencia del pluralismo jurídico y la creación de las circunscripciones territoriales indígenas y negras.

resultados, la división y desacuerdo de las organizaciones indígenas nacionales en los diferentes procesos de diálogos,<sup>32</sup> la falta de seguimiento de los acuerdos logrados con el Estado una vez que fueron aprobados luego de superada la protesta pública, una limitada capacidad de establecer alianzas sociales con el resto de sectores sociales y grupos de poder político y económico,<sup>33</sup> la insistencia exagerada en acciones y resultados de carácter político en desmedro de otras más de carácter étnico y cultural, el caso de la educación bilingüe y la falta de legislación secundaria que permita la aplicación de las normas constitucionales son ejemplos ilustrativos.<sup>34</sup>

### Críticas y perspectivas

Durante el proceso de diálogo, las críticas al movimiento indígena por parte del resto de instituciones de la sociedad civil ecuatoriana más bien han sido escasas y puntuales. La derecha política y los grupos de poder económico han pasado de una cierta apertura étnica (León, 2001), evidenciada por ejemplo en la Asamblea Constituyente de 1998, a una posición de descalificación y menosprecio tras los levantamientos realizados a partir de 1999.<sup>35</sup>

Otros sectores que han mostrado una posición crítica son el movimiento de mujeres y el resto de movimientos sociales. El primero ha cuestionado el carácter patriarcal de la sociedad indígena y la utilización indiscriminada de los usos y costumbres para justificar ciertas situaciones de inequidad y exclusión respecto de las mujeres indígenas. El segundo se ha hecho eco de la exclusión sufrida en los procesos de negociación con el Estado, así como de la pérdida de perspectiva para discutir los problemas fundamentales de la sociedad (que inclusive son parte del proyecto original de los mismos indios).<sup>36</sup> La tendencia a negociar con el Estado con agendas

---

32. La única ocasión en las que las organizaciones nacionales indígenas se presentaron unidas en el diálogo fue en febrero de 2001, sin embargo el costo fue la exclusión de otros actores sociales del proceso.

33. En este sentido la alianza hecha por el grupo de dirigentes indígenas nacionales y un sector de las Fuerzas Armadas en enero de 2000 constituye una excepción.

34. Es importante mencionar también la frustrada consulta popular convocada por el movimiento indígena para agosto de 2000 para reformar la Constitución debido a la alteración de las firmas de apoyo, así como el fracaso de un levantamiento nacional convocado por el presidente de la CONAIE en septiembre de 2000.

35. La noción más utilizada respecto al movimiento indígena es la de representar a una minoría, de ser agentes de subversión del orden y de atentar contra el «desarrollo» del país al paralizarlo continuamente con los levantamientos.

36. Me refiero a la propuesta de la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, a la urgencia de construir una sociedad intercultural que reemplace al Estado-nación monocultural y a la necesidad de una reforma política nacional.

cerradas ha evitado muchas veces discutir una verdadera reforma política nacional, lo cual permite que el Estado defina lo que se negocia desde sus intereses (Dávalos, 2001).<sup>37</sup> Otras críticas han ido orientadas a la utilización de mecanismos intrincados de negociación,<sup>38</sup> propuestos por el mismo movimiento indígena, que más que darle transparencia al proceso lo han hecho más tortuoso y prolongado. Igualmente la información pública del avance de las negociaciones ha sido insuficiente, impidiendo que otros sectores políticos interesados en este tipo de acuerdos puedan intervenir en el mismo y criticarlo.

Respecto a las perspectivas, los acuerdos obtenidos a través del diálogo entre Estado y movimiento indígena vuelven a diluirse en el corto plazo, especialmente por ser el 2002 un año electoral, lo cual altera sobremanera el panorama político. El movimiento indígena debe pronunciarse por un candidato presidencial (indígena o no indígena) y participar como parte de los partidos y movimientos políticos en la elección de los 121 diputados que forman parte del parlamento, los resultados que logre en las próximas elecciones podrían cuestionar seriamente su «peso político» a nivel nacional. Como resultado de lo anterior, al gobierno de turno no le interesa gastar más energía en lograr acuerdos con el movimiento indígena ya que debe preservar las garantías mínimas de gobernabilidad que permitan un proceso electoral sin sobresaltos, a lo que se añade que es su último año de mandato y por lo tanto no está dispuesto a asumir compromisos políticos de mediano y largo plazo que comprometerían al próximo gobierno.

Otro elemento que preocupa dentro del movimiento, especialmente a las organizaciones de base, es la participación cada vez mayor de sus dirigentes en la lid electoral con fines personalistas, lo cual puede hacer olvidar las reivindicaciones más colectivas que son el motivo de lucha y movilización de la población indígena en su conjunto.

Para finalizar vale la pena dejar planteadas algunas preguntas y retos que el movimiento debe enfrentar en el futuro cercano. ¿Hasta qué punto

---

37. Así lo demuestra lo sucedido durante el proceso de negociación, el gobierno aprobó la subida del IVA del 10 al 12% y aceleró la privatización de los servicios básicos, especialmente de las empresas eléctricas y telefónicas.

38. En el diálogo iniciado en marzo de 2001 las organizaciones indígenas crearon dos niveles de representación, una «técnica» representada por los vicepresidentes de las organizaciones encargadas de participar directamente en las mesas de discusión y otra «política» conformada por los presidentes de las mismas encargada de avalizar y garantizar la ejecución de los acuerdos. En el proceso hubo interferencias entre las dos instancias, la «técnica» tuvo más protagonismo mientras la «política» al final se quedó sin funciones.

el factor étnico es un factor de movilización política, cuando el movimiento asume la reivindicación de otros sectores sociales no indígenas? ¿Cuál es el aporte para el fortalecimiento de la democracia que pueden hacer los denominados «municipios alternativos» (mayoritariamente indígenas) desde el nivel de lo local? ¿Qué alianzas políticas debe privilegiar el movimiento en la campaña electoral de presidente y diputados? Debe el movimiento lanzar un candidato propio a la presidencia de la república? ¿Cómo llevar adelante una propuesta de reforma política nacional que involucre al conjunto de la sociedad ecuatoriana y no sólo al movimiento?