

DE LA PLURINACIONALIDAD DEL ESTADO A LOS GOBIERNOS
COMUNITARIOS*Inti Cartuche Vacacela¹**Magister en sociología en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.***Resumen**

La plurinacionalidad como proyecto político del movimiento indígena ecuatoriano apareció en la escena nacional a partir del levantamiento de 1990. Desde entonces ha sido una demanda central del movimiento. Pero la plurinacionalidad ha ido tomando diferentes alcances: desde el cambio de la constitución de la república y el cambio estructural, pasando por el reconocimiento de los derechos colectivos hasta los autogobiernos comunitarios. En este artículo se revisa esa transición en líneas generales ligando las demandas del movimiento indígena a las respuestas y políticas estatales en el Ecuador.

Palabras claves: plurinacionalidad, autogobiernos comunitarios, movimiento indígena

Introducción*Runa kakpi, yana kakpi, mishu kakpipash**inti tayta tukuykunatami achikyachun*

Mama Dolores Cacuango

Una de las principales demandas y propuestas que la CONAIE ha impulsado durante su vida organizativa y política desde su fundación en 1986 ha sido la plurinacionalidad. Propuesta que ha significado un cuestionamiento a la estructura política del Estado uninacional y de la exclusión-explotación a la que los pueblos y nacionalidades indígenas hemos sido sometidos por dichas estructuras. Según algunos estudios recientes por parte de intelectuales ligados al propio movimiento, la noción de plurinacionalidad ya habría aparecido décadas antes de la fundación de la CONAIE. Sin embargo, dicha demanda se colocó al debate nacional a partir del primer levantamiento indígena en junio de 1990. Desde entonces ha sido la bandera política de lucha de las organizaciones indígenas.

¹ Kichwa – Saraguro, militante del movimiento indígena. Magister en sociología.

La plurinacionalidad es una noción que se ha ido construyendo en el camino por las propias organizaciones en varios niveles. Ha cambiado en su forma, en su significado y en sus alcances, en sus límites siempre en relación al Estado. De ahí que, luego de treinta años de vida organizativa es necesario reflexionar sobre su horizonte conceptual y político con la finalidad de mirar qué se ha dejado de lado, qué se ha incorporado y que ha cambiado. De esa forma se pueden vislumbrar estrategias y marcos de acción claros más aún cuando la constitución ha reconocido de alguna forma la plurinacionalidad del Estado. Esa es la finalidad de las reflexiones que siguen. De todas maneras, hacer un estudio detallado de tal magnitud superaría el espacio-tiempo que se dispone en esta ocasión. Por tal razón, lo que se plantean son líneas de reflexión sobre los cambios en la noción de la plurinacionalidad en la historia de la CONAIE.

La plurinacionalidad entre 1990 – 2006: De la transformación estructural a los derechos colectivos

Las condiciones sociales históricas de opresión y explotación de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador provocaron una gran movilización indígena en junio de 1990. Varios fueron los factores: unos coyunturales, otros estructurales, unos de carácter político y otros económicos. De todas formas, junto a la demanda central –la lucha por la tierra y el territorio–, y otras demandas paralelas como la educación bilingüe intercultural² aparece una demanda totalmente política: la reforma del artículo primero de la Constitución política vigente.

Esta demanda cuestionó los cimientos coloniales sobre los que se construyó la República del Ecuador excluyendo a las nacionalidades y pueblos indígenas de la plena participación política en el Estado y la sociedad. Se busca entonces transformar un “Estado uninacional burgués” hacia uno plurinacional y democrático para que responda a las necesidades de los pueblos y nacionalidades y demás sectores sociales del país (CONAIE, 1994).

Dos cuestiones a resaltar en aquella época: por un lado, el cuestionamiento a la estructura estatal de ese entonces, que consideraba como único sujeto político a la población blanco-mestiza, desconociendo la existencia de otras formas de organización territorial, social y política. Otro tema, que es necesario recalcar, es el carácter nacional de la lucha del movimiento indígena. En el proyecto político de 1994 se indicaba que el llamado “problema indígena”, como se decía en ciertos sectores políticos y académicos, no era

² Al respecto se puede ver: “Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas” en Almeida, *et all* (1993: 167).

una cuestión que debía dirimirse al interior de los pueblos y nacionalidades indígenas, sino que demandaba de toda la sociedad ecuatoriana. Así,

Los objetivos políticos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, pretenden garantizar el cumplimiento de nuestros derechos específicos, y propugna el desarrollo armónico y equilibrado de toda la sociedad en un marco de paz y plena democracia; por lo que convocamos a todos los sectores políticos y sociales que coexistimos en el actual territorio Ecuatoriano. a participar activa y creativamente en la solución de los graves problemas que históricamente nos agobian (CONAIE, 1994: 5).

Se exponía entonces que la lucha no se limitaba únicamente a la población indígena, sino que se planteaba desde el inicio una lucha de carácter nacional en beneficio también de otros sectores oprimidos y explotados de la sociedad.

Esta propuesta política del Estado Plurinacional no busca constituir “estados aparte”, como lo ha insinuado el temor difundido por algunos sectores de la sociedad. Por el contrario, se trata de reflejar la realidad del país y del continente, en base al respeto de las diferencias nacionales culturales y la instauración de la igualdad social, política y económica.

La solución de estos problemas, por tanto, no es tarea sólo de los pueblos indígenas sino de toda la sociedad. Buscamos una alternativa real y definitiva a nuestra situación de opresión y explotación. Y esta búsqueda es una contribución para la nueva sociedad que será construida conjuntamente con los otros sectores populares del país (CONAIE, 1988).

De todas formas, otras demandas más específicas como educación bilingüe intercultural, la cuestión territorial – sobre todo en la Amazonía-, la oficialización de los idiomas indígenas, la solución a diversos problemas económicos y la autodeterminación quedan enmarcados en la lucha de alcance nacional.

En el período comprendido entre 1990 y 2006, la movilización indígena hizo posible que los pueblos y nacionalidades se posicionen como un actor e interlocutor político frente a los gobiernos y el Estado ecuatoriano. La movilización de la CONAIE en este período se caracteriza por la continua contestación a los ajustes económicos y la disputa por la reforma estatal dentro de un contexto neoliberal. La relación entre movimiento indígena – Estado – gobiernos ha tenido dos líneas mutuamente interconectadas. Por una lado, la movilización social a través de los levantamientos y las consiguientes mesas de diálogo, y por otro lado, el acceso, la participación y el control de ciertas instituciones del Estado.

En este ciclo hay dos momentos de la relación con el Estado: en primera instancia – alrededor del levantamiento de 1990- la demanda principal hacia el Estado fue la solución de conflictos agrarios (tierra, agua de riego, créditos) y la plurinacionalidad³. Se puede decir entonces que en esa época el proyecto de plurinacionalidad estaba unido estrechamente a la cuestión de la reforma política y económica relacionada sobre todo con la cuestión territorial y a la educación bilingüe intercultural, según se puede observar en los diferentes pronunciamientos de la organización.

En este período, la respuesta estatal fue la solución parcial de las demandas agrarias, como por ejemplo la entrega de tierras en la Amazonía y parte de la Sierra, y la consolidación de la educación bilingüe intercultural. Por la presión de las movilizaciones el Estado ecuatoriano abrió ciertos espacios de autonomía al interior del aparato institucional, así como de ciertos territorios indígenas – sobre todo en la amazonía. De esta forma logró encauzar una manera de solucionar los conflictos que la movilización indígena promovía. Estrategia que se repite en el transcurso de las décadas siguientes: la movilización – negociación con el Estado nacional.

Un segundo momento se produjo desde 1994 en adelante. El auge de las políticas neoliberales de privatización del Estado, el avance de políticas desarrollistas impulsadas por organizaciones no gubernamentales en el sector rural, y el fortalecimiento de una ideología multiculturalista⁴ al interior de las organizaciones⁵ y de la sociedad en general fueron las principales características de dicho periodo. En este contexto la derrota política en torno a la “Ley Agraria” cerró la posibilidad de una reforma agraria integral tal como demandaba el movimiento indígena. La promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) en 1994 no solucionó los conflictos de tierra, sino que los canalizó por medios institucionales y funcionales: la titulación de tierras a través del Proyecto de Regulación y Administración de Tierras Rurales (PRAT), financiada por el BID, y el canje de la deuda externa para financiamiento de compra de tierras por parte de los campesinos e indígenas (Brassel, Herrera, & Laforge, 2008). Por tanto esta Ley cambiaría las condiciones jurídicas y políticas de reclamos de tierras emprendida por el movimiento. Una vez “pacificado el campo” como sugieren algunos analistas, las organizaciones no gubernamentales entraron a los territorios a dar soluciones parciales al problema agrario por la vía de la implementación de proyectos de comercialización, productivos, turísticos,

³ Para una revisión detallada de los diversos factores sociales, políticos, económicos en juego en la formación del movimiento indígena en los noventa, así como las demandas, formas de movilización, discurso y propuesta política se puede revisar Guerrero y Ospina (2003), Zamosc (1993), Almeida et al (1993), Barrera (2001), Sánchez-Parga (2010) entre otros.

⁴ Entiendo el multiculturalismo como una política que trata las identidades y al diversidad cultural por fuera del marco de las relaciones de poder en la sociedad. Es favorable a la diversidad cultural pero no crítica las relaciones de dominación y explotación entre culturas, pueblos y naciones.

⁵ La existencia de varias corrientes ideológicas al interior del movimiento indígena no es nueva. Lo que se debe observar son las relaciones de fuerza que se han establecido entre ellas en diferentes períodos y en el marco de cambios sociales e ideológicos de la sociedad.

entre otros. La demanda por la tierra, el agua, y el territorio, como problemas estructurales, se redujeron a los proyectos de desarrollo, y a una visión autonomista del territorio unida al auge del multiculturalismo neoliberal.

Esto tuvo repercusiones en la noción de plurinacionalidad que empezó a emerger en la práctica política del movimiento indígena. La plurinacionalidad decantó hacia las demandas culturales e identitarias, y se entendió únicamente como la ocupación de instancias autónomas al interior del Estado. Así, se creó el CODENPE, Salud Indígena, y se “fortaleció” la DINEIB. Sin embargo, estas instituciones respondieron cada vez menos al mando político del movimiento indígena, ocupado más por las coyunturas de la implementación del neoliberalismo y la crisis política, que por el efectivo uso político de dichas instituciones. El problema de la tierra y el territorio como cuestión estructural dentro de la plurinacionalidad se redujeron a una limitada noción de autonomía territorial sin mayor posibilidad de transformación nacional. Las demandas culturales e identitarias fueron tomando fuerza en medio de la crisis política y el neoliberalismo de la época. De alguna forma, la crisis social provocada por las políticas de privatización y las disputas inter-élites empujó a la CONAIE a responder coyunturalmente y con poca capacidad de articular una estrategia a largo plazo. La organización se centró más en la lucha defensiva contra el neoliberalismo que en la construcción de una estrategia política que permitiera responder a los cambios que sucedían en el campo y en el Estado mismo⁶.

Este proceso, iniciado en 1994 con la promulgación de la LDA, se consolidó en 1998 con la nueva constitución. Luego de la caída del ex - presidente Abdalá Bucaram en 1996 y el gobierno de Fabián Alarcón en 1997, se convocó a una Asamblea de plenos poderes para reformar la Carta Magna. Las organizaciones indígenas agrupadas en la CONAIE y otras participaron con delegados en la Asamblea con una propuesta llamada Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador (1998) en el cual se proponía la declaratoria de plurinacionalidad y la oficialidad de los idiomas indígenas en el Título Preliminar. De igual forma, la promulgación de los derechos colectivos y la participación en la institucionalidad estatal en el Título III De los Derechos y Garantías de las Nacionalidades Indígenas (Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador, 1998).

Los principales cambios en la Constitución de 1998 en relación a los indígenas se dieron en el artículo 1 donde se reconoce que el Estado es unitario, pluricultural y multiétnico. Se reconoce el kichwa, el shuar y otros como idiomas oficiales. Además, se promulgaron los derechos colectivos en el capítulo III, en cuyo artículo 83 se reconoció a los pueblos

⁶ Así, por ejemplo en el levantamiento de 2001 las demandas relacionadas con el presupuesto para las instituciones indígenas y la solución de conflictos de tierras aparecen al final de la agenda de diálogo (Agenda de diálogo propuesta por las organizaciones indígenas, campesinas y sociales del Ecuador, 2001).

indígenas como “nacionalidades”. En el artículo 84 se recogieron los derechos indígenas de: inembargabilidad, inalienabilidad e indivisibilidad de la propiedad comunitaria, adjudicación gratuita de la posesión comunitaria, derecho a participar, usar y administrar los recursos naturales renovables y a ser consultados en caso de explotación de recursos no renovables, circunscripciones territoriales (artículo 224) y de administración de justicia (artículo 191) (Constitución de la República, 1998).

Sin embargo, el contexto político previo a 1998 estuvo marcado por la necesidad de reformas estructurales promovida por las élites políticas y económicas en dos direcciones: “promover el retiro del Estado de las actividades económicas y la liberalización de los mercados de capital, de trabajo y de productos [y por otro lado], promulgar cambios institucionales destinados a asegurar la ‘gobernabilidad política’ necesaria para el cambio estructural” (Guerrero y Ospina, 2003: 121). Así, las propuestas de reforma estatal de la élite se encontraron con las demandas de plurinacionalidad en esa coyuntura de cambio constitucional y disputa por el carácter del Estado. El saldo final ha sido analizado largamente por Guerrero y Ospina (2003) quienes básicamente concluyen que, para el movimiento indígena, la coyuntura de la Asamblea de 1998 fue desfavorable. A pesar de que se logró incluir los derechos colectivos, la interculturalidad y la oficialización del kichwa, el resultado final fue la apertura al neoliberalismo a través de la eliminación de las llamadas “áreas estratégicas” de la economía y la criminalización de la paralización de los servicios públicos. Todo esto dentro de un marco multicultural que no significaba mayor peligro para la estructura de dominación estatal, y que satisfacía en parte las demandas de la CONAIE (Cartuche, 2015).

La plurinacionalidad, como proyecto de transformación estructural nacional, se redujo al reconocimiento de los derechos colectivos y a la interculturalidad (entendida sobre todo como multiculturalismo). Aunque se fortalecieron los espacios de autonomía de las instituciones indígenas, casi abandonadas por las dirigencias de la CONAIE, se profundizaron los cambios estructurales en el Estado y la sociedad hacia el neoliberalismo. No es que el reconocimiento de los derechos colectivos no haya significado un avance como herramientas estratégicas para la lucha a largo plazo, sino que justamente se lo tomó como un fin y no como un medio para profundizar el alcance de la plurinacionalidad. La emergencia de los derechos colectivos se produjo para dar una respuesta a la demanda de ampliación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, históricamente excluidos de las sociedades dominantes, de tal forma que los pueblos y nacionalidades tengan un margen de protección frente al resto de la sociedad (Stavenhagen, 1992). En este sentido, la promulgación de los derechos colectivos significó un avance democrático importante para la sociedad en general. Sin embargo, dadas las condiciones políticas y organizativas del momento fue una barrera para la

profundización del debate sobre la plurinacionalidad y los cambios estructurales del Estado⁷.

A esto hay que sumar que los espacios jurídicos que posibilitó el reconocimiento de los derechos colectivos fueron alejando poco a poco al movimiento indígena de los temas nacionales y se concentró cada vez más en los espacios de autonomía territorial e institucional. Es cierto que en esa época las movilizaciones indígenas se centraron en la defensa de temas nacionales, pero fueron puramente contestatarias y coyunturales al neoliberalismo, y de alguna forma ayudaron a crear en la sociedad un ambiente “anti-neoliberal”. Sin embargo, ese mismo coyunturalismo no permitió evaluar a profundidad lo que estaba sucediendo en el Estado y en las mismas organizaciones. Se podría decir, que el ambiente político de la época, sumada a las falencias organizativas no permitió avanzar estratégica y políticamente en el proyecto político del movimiento indígena.

En términos generales, el periodo 1990 – 2006 representa para la CONAIE la formación de un modo de relación con el Estado ecuatoriano neoliberal en dos momentos: 1990 – 1994, donde la demanda de tierra estuvo estrechamente ligada con el proyecto de la plurinacionalidad como cambio estructural profundo del Estado y la sociedad. En el período 1994 – 2006, en medio del avance de las políticas neoliberales en términos de reforma estatal y económica, la plurinacionalidad se movió hacia la ocupación de algunas instituciones estatales propias, una autonomía territorial limitada y los derechos colectivos indígenas.

La Revolución ciudadana y el cambio Estado – movimiento indígena

La llegada de Rafael Correa en 2007 al poder ejecutivo implicó un cambio significativo del Estado, suponía para muchos, la superación del neoliberalismo inmediatamente anterior a las elecciones de 2006. Para los defensores de la Revolución Ciudadana el Estado debía fortalecerse, centralizarse y reordenarse para convertirse en rector de las políticas públicas, y de la sociedad en general. Para la mayoría de movimientos sociales de la época la retórica anti-neoliberal de la Revolución Ciudadana parecía responder a las demandas históricas de toda la década de los 90s y 2000: la no – privatización del Estado, la mejora social en derechos básicos, la soberanía, y la salida a la crisis política.

⁷ Incluso algunos dirigentes de esa época tuvieron la misma percepción sobre el momento político de la Constitución de 1998: la coyuntura de la Asamblea fue una derrota política del movimiento indígena ya que se transó la declaratoria de la plurinacionalidad por la incorporación de los derechos colectivos. La incorporación de estos derechos a pesar de su importancia, evidenció la incapacidad del movimiento indígena para sostener un espacio de debate en torno a la plurinacionalidad (Boletín ICCI *Rimay*, 2002: editorial).

Bajo este paraguas general, la política del gobierno respecto al Estado ha sido la centralización total de las instituciones ya conocida por todos, lo cual dió lugar a una nueva forma de relación Estado – sociedad, y sobre todo Estado – movimiento indígena que tiene consecuencias importantes para las organizaciones. Desde el gobierno, la lectura que se ha hecho del movimiento indígena es la de un ente corporativo insertado en el aparato estatal igual que los gremios empresariales, y que por lo tanto debe ser combatido. Desde ahí se entiende la eliminación de la autonomía de la DINEIB, la eliminación del CODENPE y otras instancias estatales que de alguna manera eran espacios más o menos limitados para los pueblos y nacionalidades.

Pablo Ospina (2009) señala algunas características del gobierno, al menos en sus inicios: la integración regional, la renegociación de la deuda y la centralidad del Estado en la economía y la política pública, la política anti-corporativa. Sin embargo, sostiene que se debe tomar en cuenta la excesiva promoción de la minería, subordinando cuestiones ambientales al crecimiento económico y al reforzamiento de la posición de grandes grupos económicos nacionales vinculados al mercado interno. Para este analista se trataría de “un gobierno central fuerte cuya autoridad deriva de las encuestas de opinión y de los sucesivos resultados electorales [...]”; el éxito está fundado en la oportunidad de ampliar el gasto público” (2009: 13). Y este gasto público se asienta sobre la necesidad de una política extractiva nacional petrolera y minera, que fue exitosa bajo el auge mundial del llamado “consenso de los commodities”. Esto, a su vez, posibilitó el aumento del gasto público en servicios sociales por parte del Estado, pero sin modificar la estructura económica básica del país.

Para Mario Unda (2013), a nivel discursivo se promovía la modificación de la estructura económica: pasar de una economía primario – exportadora hacia otra de diversificación productiva y exportación de servicios especializados. Pero al mismo tiempo, el Estado se ha convertido en proveedor de condiciones generales de producción y reproducción de los capitales, de imposición de condiciones normales de explotación del trabajo y de la relación entre el capital y el Estado. Se trataría de un proyecto de modernización capitalista del Estado, donde la recuperación del mismo tendría otras implicaciones: responder a las necesidades estratégicas que demanda el momento actual de desarrollo de capital a nivel mundial, necesidad de Estados fuertes que respondan adecuadamente a la crisis general del capitalismo. El gobierno correísta provee a la élite económica de un Estado moderno que vele por los intereses de toda la clase dominante; y no sólo de una fracción. Un Estado que facilita la expansión de los mercados internos, a través de las carreteras, programas sociales y disciplinamiento laboral; así como de los mercados externos a través de alianzas regionales. Este Estado, sin embargo, debe ser capaz al mismo tiempo de subordinar, o si es posible, eliminar la movilización social crítica⁸.

⁸ Los niveles de criminalización de la protesta social, y sobre todo la judicialización de varios dirigentes social, indígenas y populares han subido en el gobierno correísta según se puede observar en un estudio realizado por Paola Sánchez (2013).

En este sentido, las críticas planteadas por Mario Unda (2013) sobre el liderazgo de la élite en la modernización estatal, y las de Pablo Ospina (2013) sobre el estilo coercitivo del régimen, está relacionado con el poco interés del gobierno en el fortalecimiento de actores populares organizados que cuestionen el carácter de las transformaciones estatales y fortalecer un proceso de ampliación democrática. Es decir, la modernización estatal para el desarrollo capitalista necesita del disciplinamiento de las organizaciones sociales críticas, es ahí donde la judicialización de la protesta social como un rasgo distintivo de este régimen, cobra sentido.

Durante la Asamblea de Montecristi, entre los años 2007 y 2008, la relación entre el gobierno de Correa y la CONAIE tuvo sus primeras confrontaciones. Las diferencias giraron alrededor de la declaratoria de la plurinacionalidad del Estado, la consulta y/o consentimiento previo para actividades extractivas en territorios indígenas, la declaración del agua como derecho humano fundamental y el problema ambiental de la minería. Aun así, y tras fuertes debates al interior y exterior del movimiento, la declaratoria del Ecuador como Estado Plurinacional, demanda histórica del movimiento indígena, se incluyó en la nueva Carta Magna. De igual forma, dentro de la cuestión ecológica se promulgaron los derechos de la naturaleza y el Sumak Kawsay/Buen Vivir, como paradigma alternativo al desarrollo, así como la ratificación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la propuesta del consentimiento previo e informado antes de la adjudicación de concesiones y aprobación de proyectos de prospección, exploración y explotación de recursos naturales no renovables en tierras y territorios indígenas (CONAIE, 2007: 64), no fue aceptada. En su lugar, se impuso la tesis gobiernista de la consulta previa libre e informada (Constitución de la República, artículo 57 numeral 7).

Este punto es significativo porque movió algunas de las confrontaciones posteriores en torno a recursos naturales no renovables, como petróleo y minerales. La negación gobiernista del consentimiento previo está en la línea “anti-corporativa” de una centralización política del Estado. La aceptación del consentimiento previo, desde el punto de vista del gobierno, significaría ceder soberanía y control del territorio nacional a los pueblos indígenas; lo cual queda por fuera de los marcos de reforzamiento estatal propuesto por el régimen de Correa.

Las movilizaciones indígenas que se han realizado desde 2009 (en algunas zonas del Austro anti minero incluso desde principios de 2006) han demandado su participación democrática en el control de las políticas y transformaciones del Estado. Pero, las organizaciones críticas han sido excluidas sistemáticamente por el gobierno. De igual forma, el otro gran bloque de demandas tiene relación con la oposición a las políticas extractivistas promovidas por este gobierno, como es la minería a gran escala y el petróleo en el Yasuní.

Lo que está detrás de estas demandas sigue siendo la participación de las organizaciones críticas en la discusión de las leyes y en la definición de las políticas en el Estado. De ahí

la insistencia por la aprobación del Consejo Plurinacional del Agua, en contraposición de la propuesta centralizadora del régimen. Pero también en el tema extractivista, sobre todo minería a gran escala en la Amazonía y la Sierra Sur. La CONAIE constantemente ha tratado de revivir estrategias históricas de diálogo político, demandando la participación autónoma del movimiento indígena en la discusión pública de los temas específicos y nacionales.

En el periodo inicial del gobierno correísta la plurinacionalidad se entendía como la participación u ocupación de las instituciones estatales. Esto se evidenció en las demandas de las movilizaciones del periodo 2007 – 2010: “devolución” de la educación bilingüe, CODENPE y otras. De todas formas, dada la política estatal extractivista que afecta a los territorios indígenas, y la vigencia de la problemática agraria no resuelta por el gobierno⁹, las movilizaciones indígenas han puesto atención al tema de la tierra, agua y territorios dejando de lado la cuestión de las instituciones indígenas. El reacomodo de las relaciones movimiento indígena–Estado y el contexto social y económico han provocado que el movimiento retome demandas que fueron abandonadas en el ciclo neoliberal. En este sentido, se puede comprender la mayor jerarquización de las demandas actuales por la tierra, el territorio y el agua por sobre las de las “instituciones indígenas”.

En este contexto general, la plurinacionalidad ha vuelto a relacionarse en alguna medida con la cuestión de la tierra y los territorios, y menos con la ocupación estatal, al menos a nivel de instituciones autónomas como se discutía en los noventas. La noción de plurinacionalidad se mueve de la ocupación estatal hacia los autogobiernos comunitarios, locales y territoriales, en medio de los cambios en la política del Estado de los últimos diez años.

La plurinacionalidad como gobierno comunitario y el cambio estructural

Como hemos señalado el gobierno de Alianza País ha promovido una reforma estatal general en la que el Estado se ha centralizado fuertemente en los últimos diez años. Esto ha tenido consecuencias sobre la participación real de las organizaciones indígenas en las decisiones estatales, en la movilización y en los horizontes políticos de las mismas. La transformación estatal está provocando un cambio en la forma de relación política que la CONAIE ha construido con el Estado en el período anterior: exclusión del diálogo político, represión de la protesta social y desvaloración del aporte histórico del movimiento indígena a la transformación del país. Se han desmontado así los canales de participación indígena construidos en el período precedente.

⁹ Según Brassel, Herrera y Laforge (2008) y Daza (2015) los índices de desigualdad en la distribución de la tierra y el agua se ha modificado muy levemente en el periodo actual, e incluso se ha observado una tendencia a la concentración de la tierra. De igual forma las políticas del régimen promueven el monocultivo de exportación y los agrocombustibles en desmedro de las economías campesinas e indígenas.

Ahora sabemos que esa centralización del Estado no fue una respuesta al debilitamiento provocado por la política neoliberal, sino una forma de modernización que ha permitido profundizar el extractivismo y al mismo tiempo contener la movilización popular. La “recuperación del Estado” ha ido a la par de una política social (entrega de bonos, salud pública y educación universal) sostenida con la venta de petróleo y en la ampliación de la minería a gran escala. Pero ha provocado elevados niveles de conflicto social en diferentes lugares del país, criminalización de la protesta social, represión y militarización de territorios indígenas¹⁰. Esto muestra la dirección que ha tomado el Estado y el gobierno con respecto a la participación de los movimientos sociales en el periodo actual.

¿Cuál es la respuesta de la organización ante el nuevo escenario? Las dirigencias indígenas en relación a las estrategias políticas, han optado por la radicalización del discurso de oposición, se trata entonces de la “resistencia total al gobierno” como afirman algunos dirigentes. Otros, por su parte, apegados históricamente a una forma de relación entre indígenas–Estado/gobierno han apelado al diálogo político, pero el contexto de debilidad organizativa, y la ofensiva del gobierno ha anulado esa posibilidad.

Las organizaciones y cierto sector de la dirigencia reconocen los avances en obras de infraestructura y en inversión social. Sin embargo, cuestionan la nula participación directa y autónoma en la planificación y el control estatal, y sobre todo la escasa transformación de la estructuras estatales y económicas cuyo punto de partida sería una reforma agraria integral. Como se quejaba un ex–presidente de la CONAIE: “el gobierno ha recogido algunas demandas históricas del movimiento indígena pero lo ha hecho a su manera, sin una conversación, sin mediar la discusión de un proyecto”.

Lo que el gobierno de Rafael Correa ha demostrado cada vez con mayor claridad es que su proyecto de modernización y posneoliberalismo está direccionado a dar un marco estatal fuerte que permita poner en marcha una nueva oleada de neodesarrollismo. Este modelo está sustentado, por un lado, en el extractivismo petrolero y minero, y por otro en la necesidad de movimientos sociales subordinados y silenciados.

El gobierno no reconoce la necesidad de la movilización popular autónoma y del debate político para el avance democrático y la transformación de la sociedad. Se construye una política de “amigo/enemigo” de la Revolución Ciudadana desconociendo los procesos históricos de emancipación social en el que la participación organizada de los sectores excluidos y explotados ha sido fundamental. Peor aún, no dialoga políticamente con los movimientos sociales, pero sí lo hace con ciertos sectores empresariales, lo cual indica claramente la postura política dominante en el gobierno. Esto se enlaza con el constante ataque a las organizaciones sociales, algo que no ocurre con los sectores burgueses del país. Al contrario de lo que parecería, ha terminado fortaleciendo a las derechas

¹⁰ Para una revisión detallada de la conflictividad social en el gobierno de Rafael Correa mirar Sánchez, Paola (2013).

nacionales y locales que en este momento vuelven fortalecidas por toda América Latina. Tras diez años, el gobierno correista “progresista” ha jugado el papel de vanguardia de la derecha renovada, limpiando el camino de posibles contestaciones populares.

A nivel organizativo, se están dando diversas respuestas al nuevo escenario planteado por el cambio de las relaciones Estado–movimiento indígena, que implica también un cambio en la noción de plurinacionalidad. El cierre político a la participación autónoma de las organizaciones, la ofensiva política del Estado contra la CONAIE, y el avance de los proyectos extractivistas en territorios indígenas, tiene relación con el necesario fortalecimiento de los gobiernos comunitarios territoriales y locales, como una estrategia de defensa de la vida y de las organizaciones. Se puede decir entonces que en la actualidad la plurinacionalidad se va relacionando cada vez más con la noción de autogobierno local y territorial, dejando de lado en parte la histórica demanda de instancias estatales autónomas. Esto se observa sobre todo en el último tiempo en las pocas movilizaciones de la CONAIE por las instituciones indígenas. En su lugar, se ha vuelto central la lucha por la defensa de los territorios en la Amazonía, y la promoción de una reforma agraria que signifique una mejora sustancial en las condiciones de vida de la población campesino–indígena en la sierra. El fortalecimiento de los gobiernos comunitarios no es una estrategia nueva, pero se ha tornado relevante en los últimos tiempos dada las nuevas condiciones sociales y políticas.

De ahí que debe plantearse un debate sobre lo que significa o debe significar el proyecto político de la plurinacionalidad en las condiciones actuales. Al parecer se abren dos vías: una postura autonómica, y una histórica. La primera estrategia parece emerger a causa la ofensiva del Estado y de las transnacionales sobre los territorios indígenas, sobre todo en las zonas que contienen recursos no renovables como minerales y petróleo. En los últimos diez años de gobierno, el Estado no ha dado respuesta a la problemática del extractivismo, y más bien lo ha profundizado. La respuesta que algunas organizaciones indígenas están dando es el fortalecimiento de sus gobiernos propios territoriales para hacer frente a la ofensiva estatal y transnacional. No es que antes no haya existido una política extractivista, la diferencia es que ahora la política estatal que promueve el despojo de los territorios se conjuga con el poco nivel de respuesta de las organizaciones a nivel nacional. En este sentido se puede hablar de una localización del conflicto Estado–movimiento indígena que puede tener correlación con una idea de plurinacionalidad referida a la autonomía territorial o local¹¹. De igual forma, el cierre de espacios de autonomía institucional estatal está poniendo en cuestión, al menos por parte de algunas organizaciones, la validez de seguir demandándolos. En su lugar, se están proponiendo espacios autónomos comunitarios, tales como escuelas gestionadas por las comunidades frente al cierre de la DINEIB.

¹¹ Paola Sánchez (2013) en un estudio cuantitativo sobre los conflictos sociales señala que en los últimos diez años los conflictos sociales y políticos se han ido demandando, solucionando, negociando o rechazando a nivel local en comparación con la década de los noventa donde la conflictividad se resolvía en instancias nacionales.

De todas formas, el fortalecimiento y construcción de los gobiernos comunitarios es una tarea necesaria para de alguna manera empezar la modificación del Estado desde abajo. Dicha estrategia implica la (re)elaboración de nuevas o tradicionales formas de convivencia social, basadas en valores y prácticas que sean equilibradas con la naturaleza, con la diversidad cultural y con justicia social. En este sentido, el proyecto de la plurinacionalidad en la actualidad apunta a la transformación de la sociedad desde sus bases, desde los espacios locales y territoriales hacia espacios más amplios. Los gobiernos comunitarios y territoriales permiten hacer política de una forma más cercana y directa que las instancias creadas por el Estado. Son espacios donde la política, entendida como la acción de un sujeto colectivo para autodeterminar su proceso histórico, es vivida de cerca. Pero sobre todo, está enlazada a cuestiones fundamentales de la existencia social de las comunidades como la economía y la cultura (Gutierrez, 2013). En este sentido, se puede decir que la plurinacionalidad centrada en los gobiernos comunitarios hace posible proteger, promover y fortalecer las formas de vida locales, comunitarias y, en una visión más amplia, permite ciertos márgenes de autodeterminación política sobre el territorio.

Sin embargo, a pesar de la total necesidad de esta visión de la plurinacionalidad desde los gobiernos comunitarios y territoriales, es importante tener a la par un horizonte de transformación de toda la estructura del Estado y de sus políticas que, queramos o no, nos afectan a todos. No se trata de dejar de lado los gobiernos comunitarios sino de tener en cuenta que su fortalecimiento debe ir en coordinación con otras formas organizativas de mayor alcance político y estratégico. Justamente la CONAIE, como organización nacional, debería cumplir esas funciones en la práctica: ser el enlace entre la política autónoma de los gobiernos comunitarios y otras organizaciones, con la sociedad, y por su puesto, con y contra el Estado.

Un punto adicional sobre la plurinacionalidad desde los gobiernos comunitarios es la cuestión de la autodeterminación. Esta debe ser entendida como la capacidad de los sujetos sociales de definir su propio proceso histórico. Sin duda, es necesario fortalecer dicha capacidad desde el interior de los gobiernos comunitarios. Sin embargo, hay que considerar que las comunidades y los territorios indígenas y locales no están por fuera del capitalismo como un sistema total. Las prácticas económicas, sociales y culturales de ese sistema de una u otra forma han tensionado o afectado las de los individuos y sus comunidades. De ahí que es necesario preguntarse por el alcance de una política autónoma y la autodeterminación de los gobiernos comunitarios–territoriales en el contexto del capitalismo actual. Hay que considerar que la autodeterminación en las condiciones actuales no puede ser completa, abarcará ciertos ámbitos, pero otros no serán posibles a menos que cambie toda la estructura nacional–estatal y se supere el capitalismo. Por tanto, la plurinacionalidad debe entenderse no solamente como la autodeterminación de los gobiernos comunitarios–territoriales, sino que además debe ser (o seguir siendo) un proyecto de transformación total de la sociedad y el Estado.

La otra noción de la plurinacionalidad tiene que ver justamente con el cambio de la estructura estatal: una estrategia desde arriba y desde adentro. Históricamente los pueblos y nacionalidades indígenas, y sobre todo la CONAIE, han exigido espacios de autonomía dentro de la institucionalidad del estado. Esta política ha funcionado con altos y bajos desde los años noventa hasta la época correísta como se ha demostrado en el recorrido de este artículo. La política dirigida hacia el Estado, propia de la mayoría de movimientos sociales populares del Ecuador, ha logrado en muchas ocasiones conseguir avances jurídicos y políticas públicas para los pueblos y nacionalidades indígenas y la sociedad en general. Esto ha permitido articular las luchas indígenas a la de otros sectores sociales dentro de un marco nacional. Sin embargo, al poner su acento en el Estado, ha descuidado la política a nivel de las comunidades. Se han logrado ciertos marcos de protección y promoción de la autodeterminación a nivel local y territorial, pero estos no pueden garantizar la reproducción de la vida comunitaria y la construcción de una nueva sociedad. Es necesario un nivel de organización en las bases que permita concretar o asumir esos marcos jurídicos conseguidos a nivel nacional. La transformación estatal se hace efectiva cuando existe una sociedad organizada y fuerte que pueda concretar lo que se propone desde el Estado. Se necesita entonces de movimientos sociales, de una CONAIE fuerte a nivel de las bases. No es suficiente ocupar espacios estatales si el movimiento social y los gobiernos comunitarios territoriales no están en la capacidad de tomar los cambios en las estructuras nacionales y asentarlas en sus territorios.

De ahí que, la plurinacionalidad, como proyecto de transformación de las estructuras económicas, políticas y sociales de la sociedad ecuatoriana, debe implicar dos estrategias claras: el cambio de la estructura nacional y al mismo tiempo el gobierno comunitario territorial entendido como movimiento social. La plurinacionalidad es una apuesta por transformar la sociedad desde abajo, por fuera y desde el interior del Estado. Una estrategia compleja pero absolutamente necesaria si el horizonte de la organización es, como lo delinearon hace treinta años los fundadores de la CONAIE, la construcción de una sociedad para todos. Para indígenas, mestizos, afroecuatorianos, mujeres, niños niñas, libres de la explotación capitalista, del dominio colonial y del patriarcado. La verdadera autodeterminación de los pueblos y nacionalidades así como de la sociedad en general, es la capacidad de determinar la propia historia. Esto se alcanzará sólo si como sociedades diferentes e iguales logramos superar las estructuras que dominan a todos, desde lo nacional y desde nuestros territorios. La plurinacionalidad como proyecto político de las organizaciones indígenas, debe después de treinta años de vida, apuntar hacia la emancipación de la sociedad en su totalidad en las condiciones actuales de ofensiva capitalista (con o sin estado) así como de transformaciones sociales en nuestras comunidades y territorios. Hay que recordar siempre las palabras de Mama Dolores Cacuango: “Que el sol alumbre para todos, sea indio, sea negro, sea blanco”, pues el horizonte de la plurinacionalidad es la humanidad diversa y la sociedad justa para todos y todas.

Referencias

- Almeida, José et all (1993). *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: CEDIME – Abya Yala.
- Agenda de diálogo propuesta por las organizaciones indígenas, campesinas y sociales del Ecuador (2001).
- Barrera, Augusto (2001). *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*. Quito: CIUDAD, Abya-Yala, OSAL.
- Brassel, Frank, Stalin Herrera y Michel Laforge (2008). *¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos*. Quito: SIPAE.
- Cartuche, Inti (2015). *Confrontación CONAIE – Revolución Ciudadana: transformación de un modo de interlocución política*. Tesis de Maestría en Sociología. Quito: FLACSO.
- CONAIE (1988). “Anteproyecto de ley de nacionalidades indígenas del Ecuador”. En: *Documentos indios. Declaraciones y pronunciamientos*. Juncosa, José (comp.): 202-212 pp. Quito: Abya – Yala.
- CONAIE (1994). *Proyecto político de la CONAIE*. Quito: Tinku.
- CONAIE (1997). *Proyecto de Constitución del Estado Plurinacional del Ecuador*. Quito: CONAIE.
- CONAIE (2007). *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente*. Quito: CONAIE.
- Daza, Esteban (2015). “Problemáticas de la tierra en el Ecuador”. En: <https://lalineadefuego.info/2015/06/23/problematicas-de-la-tierra-en-el-ecuador-por-esteban-daza-cevallos/> (visitado en diciembre de 2016).
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO.
- Gutiérrez, Raquel (2013). “Conocer las luchas y desde las luchas. Reflexiones sobre el despliegue polimorfo del antagonismo: entramados comunitarios y horizontes políticos”. En: *Acta sociológica*, No 62, pp. 11 – 30. México DF: UNAM.
- ICCI (2002). Boletín mensual de ARY-ICCI. Editorial. Quito.
- Ospina, Pablo (2009). “El proyecto político de la Revolución Ciudadana: líneas maestras”. Disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3223/1/CON-002-Ospina,%20P.pdf.>, visitado en junio 9 de 2014.
- Ospina, Pablo (2013). “La revolución ciudadana en Ecuador: conflicto social, régimen disciplinario y proyecto de Estado”. En *El Correísmo al desnudo*, VV. AA: 26-32. Quito: Montecristi vive.
- Sánchez, Paola (2013). “Resistencia, consenso y disputa: reflexión sobre el conflicto social en el Ecuador (1990 – 2012)”. En: *A quien le importan los guayacanes. Acumulación, gobierno y conflictos en el campo*. Stalin Herrera(coord.) pp. 17 – 78. Quito: IEE. CDES.
- Sánchez-Parga, José (2010). *El movimiento indígena ecuatoriano. La larga ruta de la comunidad al partido*. Quito: Abya - Yala, UPS.

Stavenhagen (2012). “Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales”. En *Nueva Antropología* No 43: 83 – 99.

Unda, Mario (2013). “Modernización del capitalismo y reforma del Estado”. En *El Correísmo al desnudo*, VV. AA.: 33-38. Quito: Montecristi vive.

Zamosc, León (1993). “Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana”. En *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, José Almeida (comp.): 273-304. Quito: Abya - Yala.