

Miguel González
Araceli Burguete Cal y Mayor
Pablo Ortiz-T.
Coordinadores

La autonomía a debate

Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina



La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina / coordinado por Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz-T. Quito : FLACSO, Sede Ecuador : Cooperación Técnica Alemana - GTZ : Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS : Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010

597 p. : cuadros, tablas

ISBN: 978-9978-67-264-8

AUTONOMÍA ; INDÍGENAS ; MOVIMIENTO INDÍGENA ; ESTADO ;
PLURINACIONALIDAD ; MULTICULTURALIDAD ; AMÉRICA LATINA

320.15 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Cooperación Técnica Alemana - GTZ

Programa Regional "Fortalecimiento de Organizaciones

Indígenas en América Latina, PROINDIGENA

Amazonas N39-234 y Gaspar de Villarreal

Quito-Ecuador

Telf.: 2436-333

Fax: 2439-907

www.gtz.de

Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas - IWGIA

Classensgade 11 E

DK 2100 Copenhagen-Dinamarca

Telf.: (+45) 35 27 05 00

Fax: (+45) 35 27 05 07

www.iwgia.org

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS

Calle Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.

14000, México, D.F.

Tel.: (55) 54 87 36 00

Fax: (55) 54 87 36 43

www.ciesas.edu.mx

Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH

Corral de Piedra No. 2 Ciudad Universitaria Intercultural

C.P. 29299 San Cristóbal de Las Casas, Chiapas.

Tel.: (52) (967) 631-6151

Fax: (52) (967) 631-6152

www.unich.edu.mx

ISBN: 978-9978-67-264-8

Cuidado de la edición: Paulina Torres

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: RisperGraf C.A.

Quito, Ecuador, 2010

1ª. edición: noviembre 2010

Índice

Introducción	9
<i>Miguel González y Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
I	
AUTONOMÍA INDÍGENA EN AMÉRICA LATINA: UN PANORAMA	
Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina	35
<i>Miguel González</i>	
Autonomía: la emergencia de un nuevo paradigma en las luchas por la descolonización en América Latina	63
<i>Araceli Burguete Cal y Mayor</i>	
Autonomía de los pueblos indígenas – la perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas	95
<i>René Kuppe</i>	
II	
REGÍMENES DE AUTONOMÍA EN AMÉRICA LATINA: LOGROS Y DESAFÍOS	
Colombia: autonomías indígenas en ejercicio. Los retos de su consolidación	149
<i>Astrid Ulloa</i>	
De la autonomía multiétnica a...? supervivencia cultural, relaciones inter-étnicas, autogobierno y el modelo de autonomía en la Costa Atlántica de Nicaragua	177
<i>Juliet Hooker</i>	

III

AUTONOMÍAS, ASAMBLEAS CONSTITUYENTES Y ESTADO PLURINACIONAL

Estado plurinacional y autogobierno territorial. demandas indígenas en Ecuador	201
<i>Pablo Ospina Peralta</i>	

Territorios ancestrales afroecuatorianos: una propuesta para el ejercicio de la autonomía territorial y los derechos colectivos	219
<i>Jhon Antón Sánchez</i>	

Autonomía y pluralismo. Estados plurinacionales y pluriétnicos	259
<i>Consuelo Sánchez</i>	

IV

AUTONOMÍAS COMO PROCESOS

Las experiencias de la autonomía indígena zapatista frente al Estado neoliberal mexicano	291
<i>Mariana Mora</i>	

La (ausencia de) demanda autonómica en Guatemala	317
<i>Santiago Bastos</i>	

Las flamantes autonomías indígenas en Bolivia	355
<i>Xavier Albó</i>	

V

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y AUTONOMÍA

Representación política, género y etnicidad: participación político-electoral de mujeres kichwas y miskitas en gobiernos autónomos y locales	391
<i>Dolores Figueroa</i>	

Descentralización política y movilización de los pueblos Indígenas en América Latina. Comparando el proceso de descentralización en Europa y América Latina	429
<i>Salvador Martí i Puig y Margarita Gómez-Reino</i>	

VI

LUCHAS AUTONÓMICAS EN CONTEXTOS GLOBALIZADOS

Entre la cooptación y la ruptura: la lucha por el derecho a la autodeterminación de las nacionalidades indígenas del centro sur amazónico del Ecuador	455
<i>Pablo Ortiz-T.</i>	
“Entré durante el día y salí por la noche”: relaciones de poder, ambiente y pueblos indígenas en un Panamá globalizado	509
<i>Oswaldo Jordán Ramos</i>	
Autonomía, esfera pública y alianza en la sociedad mapuche, siglos XIX y XX	561
<i>Christian Martínez Neira</i>	
Acerca de los autores	589

III
Autonomías, asambleas
constituyentes y Estado plurinacional

Estado plurinacional y autogobierno territorial. Demandas indígenas en Ecuador

Pablo Ospina Peralta*

Resumen: El objetivo de este breve texto es presentar algunos de los más recientes desarrollos de la demanda indígena de un Estado plurinacional en Ecuador. Para hacerlo, empiezo situando la demanda “nacional” de los pueblos indígenas en su significado original. Luego me concentro en una sola de las aristas de esta demanda, su connotación de autogobierno y autonomía territorial, para concluir con algunas observaciones sobre su significado y los desafíos que implica en las nuevas condiciones estructurales que viven los pueblos indígenas del Ecuador.

Palabras claves: Estado plurinacional, Ecuador, pueblos indígenas, autonomía, nacionalidades.

Introducción

Nacionalidades y territorios

En el levantamiento indígena de junio de 1990, el punto siete del pliego de demandas de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), reclamaba la declaratoria del Ecuador como un Estado plurinacional. Para ello era necesario reformar el artículo primero de la Constitución (el Mandato fue reproducido en Almeida *et al.*, 1993: 167-168). La oposición fue bastante viva. La línea de argumentos más común para oponerse a la reivindicación era la de que se estaba buscando la fragmentación del país en varios estados: en Ecuador hay una sola Nación. No es raro. En el pensamiento moderno, ha sido frecuente la idea de que a un Estado corresponde una sola Nación. Rodolfo Stavenhagen (2001: 21 y 43-46; ver también Giménez 2000: 50) lo llama “el principio de nacionalidad”. Pero en el mundo es cada vez más frecuente aceptar la existencia de estados multinacionales.

Con todo, en la legislación y en los tratados académicos internacionales, la distinción entre “grupo étnico” y “nación” o entre “pueblo” y “nación” es ambivalente. En términos prácticos la distinción parece depender casi exclusivamente del modo en que se auto-identifica el grupo aludido. Las fórmulas de Rodolfo Stavenhagen (2001: 17-18) expresan bien la ambigüedad:

“Las naciones pueden ser consideradas como colectividades sociológicas basadas en afinidades étnicas y culturales que comparten su percepción de dichas afinidades [...] [mientras que a los] pueblos los definimos como los grupos étnicos, o etnias, que no han logrado esa conciencia nacional o cuando menos no la han expresado, pero que de todas formas están unidos por vínculos raciales, lingüísticos, culturales o nacionales”

En esta interpretación, el paso de etnia a nación o de pueblo a nacionalidad, parece ser un hecho dependiente de la subjetividad colectiva, de la forma que adopta la identidad del grupo.

Esta idea es aplicable al caso ecuatoriano porque el auto-reconocimiento como “nacionalidades” tiene un componente importante de rea-

firmación identitaria. En un texto anterior, al examinar el origen de la reivindicación “nacional” de la CONAIE, Fernando Guerrero y yo¹ mostramos que el término fue adoptado cuando los indígenas buscaban una palabra que, al nombrarlos, les devolviera la suficiente dignidad como para resarcirlos de siglos de humillación. En palabras de una histórica dirigente indígena de la sierra norte del Ecuador:

“Ese nombre [etnia] nos minimiza [...] huele mucho a estudio, a experimento [...] En cambio, la nacionalidad para nosotros tiene otro concepto: es mucho más íntegra, se reconoce a la persona como un ser viviente [...] Nos han tratado de “naturalito”, de “aborigen”, de un millón de nombres que nos han puesto, pero ninguno de ellos nos ha dado valor como personas, reconociendo nuestros derechos” (Blanca Chancoso, 1993: 136 y 142).

Pero la identidad y la búsqueda de respeto no es el único factor para entender la fulgurante carrera de este término en la experiencia indígena ecuatoriana. En este breve artículo desarrollaré aquél que mayores implicaciones tiene en la configuración política y organizacional del Estado. T.K. Oommen (1994: 107-109; 1997) ha planteado la tesis de que la “nacionalidad” aparece cuando los grupos étnicos o sociales reivindican un territorio. Las etnias serían naciones desterritorializadas. Esto ocurre porque el proceso de etnización significó “la desterritorialización, por lo general violenta y forzada, de ciertas comunidades culturales” (Giménez, 2000: 1). Giménez y Oommen aluden claramente a los efectos del coloniaje. Inversamente, las nacionalidades serían grupos étnicos que reclaman la extensión de su autoridad sobre un territorio definido por razones culturales o históricas. Mientras el campo de las demandas se mantiene en un plano estrictamente “cultural”, la etnicidad los recubre. Pero cuando la política del grupo étnico los lleva a reivindicar un espacio para ejercer su autonomía, se produce un salto distinguible hacia la reivindicación nacional.

Esto es lo que ocurrió, al menos, en el Ecuador con la historia de la reivindicación indígena de un Estado plurinacional. La primera vez que

1 Para un análisis más detallado de los orígenes mixtos (académicos y activistas) de la reivindicación de la plurinacionalidad en Ecuador, cfr. Guerrero y Ospina (2003: 177-192).

se desarrolló la idea de la implicación territorial de la plurinacionalidad fue en la propuesta de “Ley de nacionalidades indígenas” preparada por la Comisión de Asuntos Indígenas del Congreso Nacional en 1988 (Congreso Nacional, Comisión Especial de Asuntos Indígenas, 1988). El texto menciona que el territorio no tiene que ver solamente con garantías para la subsistencia, sino con el espacio para el desarrollo de su cultura (art. 11). Las obras y actividades de explotación de recursos en esos territorios requerirán la consulta a la comunidad (arts. 10 y 21). No obstante, las definiciones prácticas acerca de cómo reconocer los territorios indígenas quedaban pendientes: se las delegaba a la expedición posterior de un “Estatuto de Territorialidad” para cada una de las nacionalidades indias (art. 12). En la práctica, una gran cantidad de artículos referidos a este tema tenía que ver en 1988 con la adjudicación de tierras, con la gratuidad de los trámites ante el ahora extinto Instituto de Reforma Agraria del Ecuador (el IERAC) y con el carácter inembargable, indivisible e imprescriptible de las tierras de las comunidades indígenas (arts. 11-21).

Era la primera vez que se afrontaba el tema y no avanzaba grandes transformaciones ni expresaba ambiciosas aspiraciones. Pero era sólo el principio. Hernán Ibarra (1999: 85) señaló que hasta mediados de los años ochenta, el término estaba asociado a reivindicaciones culturales y tenía consenso en un amplio abanico de posiciones políticas e ideológicas. Rodrigo Borja, Presidente de la República entre 1988 y 1992, mencionaba frecuentemente el término en sus declaraciones de los primeros años de su gobierno e incluso hizo referencia a la plurinacionalidad del país en el discurso de posesión, en agosto de 1988 (entrevista a Enrique Ayala, en Frank *et al.*, 1992: 14; Albán, 1993: 197, nota 5). Con la nueva connotación territorial y autonómica, sin embargo, las cosas cambiaron. La reivindicación nacional ganó profundidad revolucionaria pero perdió cariño ecuménico. Con el tiempo, las demandas territoriales no han hecho sino crecer en detalle, en las implicaciones políticas y en la amplitud de las atribuciones que los indígenas aspiran a controlar.

Nacionalidades y Estado

En diciembre del año 2006, cuando la victoria electoral de Rafael Correa Delgado a la presidencia de la república era un hecho confirmado, la CONAIE decidió iniciar un proceso de debates internos con el fin de pulir sus propuestas para presentar a la Asamblea Constituyente que el nuevo presidente tenía anunciada. Al momento de escribir estas líneas ese proceso de debates apenas ha concluido y la CONAIE presentó su documento de principios y lineamientos. El 20 de septiembre de 2007 la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador presentó un documento de lineamientos y principios de sus propuestas a la Comisión del Consejo de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONESUP), creada por iniciativa de Rafael Correa para elaborar una propuesta de Constitución que sirviera de base para los trabajos de la Asamblea (CONAIE, 2007). En ese documento se avanza en nuevos pasos en el camino de definir las implicaciones territoriales de sus demandas de reconocimiento como nacionalidades.

Pero además, el proceso de diálogo, de talleres y de discusiones entre dirigentes de las organizaciones regionales amazónica, costeña y serrana, así como los debates en comunidades de base y en asambleas, a lo largo de más de ocho meses, permite hacerse una idea general del estado de la cuestión territorial en el seno de la organización². La demanda de un Estado plurinacional sigue siendo central en el imaginario y los propósitos de los dirigentes de la CONAIE. El desafío del momento es lograr mayores precisiones sobre lo que significa concretamente en cuanto a la organización del Estado y qué tan profundos serían los cuestionamientos y las reestructuraciones que implicaría para la conformación del Estado actual.

De una forma muy general, se asume que el Estado plurinacional supone cuando menos tres dimensiones entrelazadas:

2 He tenido el privilegio de participar en estos debates gracias a una invitación que los dirigentes realizaron al Instituto de Estudios Ecuatorianos, donde trabajo desde hace varios años. Lo que sigue a continuación es una serie de reflexiones que espera aportar a la sistematización de las enseñanzas de esa rica experiencia de colaboración.

“Primero, en la construcción de una verdadera interculturalidad que permita impregnar e intercambiar valores, prácticas, conocimientos, sabidurías, modos de ver el mundo, en un diálogo equitativo y sin imposiciones. Es un reconocimiento mutuo de la diversidad y la riqueza del país [...]. Segundo, una transformación sustancial del poder real del Estado y la sociedad, del poder político, económico y cultural. Una democratización, un reconocimiento del control que la sociedad debe ejercer sobre los bienes y las políticas públicas. Esto significa la transformación de las principales instituciones del estado central para reconocer allí la diversidad política y cultural de la nación ecuatoriana. Se trata de modificar la estructura de los tres poderes tradicionales, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, para que ellos expresen verdaderamente la diversidad del país y acaten los mandatos de sus mandantes [...]. Tercero, el reconocimiento de niveles importantes de autogobierno de los pueblos y nacionalidades indígenas. Autogobierno no significa aislarse o encerrarse, sino reconocer el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, a un control desde las bases, desde las comunidades locales que forman parte de la organización de los pueblos y nacionalidades [...]. El Estado plurinacional es autogobierno territorial, autogobierno para el manejo y protección de los recursos naturales, y autogobierno de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud (CONAIE, 2007: 4-5).

En su versión más radical, como dijo uno de los dirigentes más importantes del movimiento en uno de los talleres, es claro que no existen condiciones en la actualidad para un verdadero Estado plurinacional ni para una auténtica interculturalidad (L.M., Cumbayá, 12 de julio de 2007). Esto ocurre porque las bases fundamentales del colonialismo interno, del racismo y del sistema económico y político propio del capitalismo excluyente, no han sido puestas en cuestionamiento profundo. Para estos dirigentes, lo que la actual coyuntura sudamericana y ecuatoriana permite es, tal vez, dar un nuevo paso, pequeño pero firme, en la dirección de construirlo. En efecto, los resguardos legales, los cambios institucionales y las garantías constitucionales son sólo una de las herramientas para lograrlo. No son siquiera la principal herramienta.

En efecto, la autonomía y el autogobierno territorial indígena ya funcionan en la práctica en la actualidad en muchas comunidades para asun-

tos internos relativos a la justicia, al manejo y administración de sus recursos territoriales e incluso en la suspensión de ciertas normas generales de la legislación ecuatoriana³. Uno de los casos más notorios es el de la gobernación del pueblo tsáchila en la zona subtropical de la provincia de Pichincha. El gobernador tsáchila que era originalmente un cargo hereditario, se convirtió en los últimos años en un cargo electivo para cuya elección se presentan listas de candidatos cada cuatro años y se elige el gobernador por voto universal de todos los adultos, varones y mujeres. Ese mismo gobernador tiene atribuciones de justicia en asuntos internos y tiene incluso la atribución de la custodia de prisioneros sancionados según los usos y costumbres locales.

Es a este tipo de autogobierno *de facto* a lo que se refieren los dirigentes indígenas cuando dicen que “el autogobierno y el Estado plurinacional se construyen desde abajo, desde las comunidades” (por ejemplo, J.M.C., Taller de Ecuarunari, La Merced, mayo 2007). Pero sería muy poco ambicioso creer que esa autonomía *de facto* es suficiente para cubrir las aspiraciones de autogobierno indígena. Si así fuera, no sería necesario avanzar en la lucha política y legal. Las organizaciones indígenas buscan más porque para cambiar las condiciones de discriminación, empobrecimiento y marginación, se necesitan más atribuciones, más recursos, más garantías de respeto y mayores márgenes de autonomía para la reconstrucción de sus formas de vida, sus visiones del mundo y sus prácticas culturales. Si buscan empujar la legislación un paso más allá, ese paso exige precisar los caminos y las formas específicas en que deben concretarse las aspiraciones de mayor margen para el autogobierno. Allí es donde las ambivalencias vuelven a aparecer. ¿Qué camino tomar?

El autogobierno territorial cumple una función ambivalente en medio de la situación política actual. Por un lado, entre los principales dirigentes de la CONAIE, se la considera una condición para la existencia misma

3 Un ejemplo es el de las leyes de la herencia en las tierras entregadas en forma comunitaria. Entre los shuar, por ejemplo, el título de propiedad de la tierra pertenece al “Centro”, mientras que las familias tienen tierras que transfieren entre sí de acuerdo a reglas propias. Así, por ejemplo, en la costumbre shuar, las mujeres por lo general (salvo en ciertos casos) no heredan la tierra y al casarse deben ir a vivir en la comunidad de su esposo. De esta manera, las disposiciones del código civil no aplican a las transferencias de bienes muebles entre los shuar (Ospina *et al.*, 1996).

del Estado plurinacional. Por otro lado, en medio de la actual coyuntura nacional de polarización entre el gobierno de izquierda y las fuerzas de la derecha política acantonadas ante todo en Guayaquil, que esgrimen y usan como arma de batalla las autonomías locales, los principales dirigentes indígenas, especialmente en la zona andina, donde las tradiciones de la izquierda política han tenido mayor influencia en la formación de las organizaciones, temen verse envueltos en una disputa en la que podrían hacer el juego a las propuestas neoliberales de reducción, privatización y fragmentación del Estado. Afirman su diferencia con esas propuestas, reivindican la mayor antigüedad de sus planteamientos y sostienen que el autogobierno basado en pueblos ancestrales no puede equipararse con las autonomías de última hora de grupos privilegiados. Pero diferenciarse en la propuesta concreta no es fácil porque tanto desde la amazonía como desde las comunidades andinas tienen una muy mala experiencia con la administración estatal de los recursos naturales, especialmente el agua (en los Andes) y la explotación petrolera (en la Amazonía). Al buscar el control local sobre esos recursos pueden acercarse a los planteamientos de control local de recursos estratégicos que buscan importantes sectores de las elites locales y regionales de la derecha.

Las dificultades de fondo se entrecruzan, pues, con una dificultad política coyuntural. ¿En qué consisten esas dificultades de fondo? La Constitución actual, aprobada por una Asamblea Nacional Constituyente en 1998, prevé la autonomía territorial indígena en “circunscripciones territoriales” cuya demarcación, atribuciones y forma de gobierno deben especificarse en una ley que nunca se expidió⁴. La debilidad de fondo consiste en la dificultad interna que las organizaciones indígenas tienen para llegar a un acuerdo sobre un texto único (toda legislación homogeniza) que sintetice toda la variedad de situaciones locales en las que se expresa la autonomía de *facto* y sus aspiraciones de autogobierno. De manera más específica, las diferenciaciones políticas de los dirigentes provienen de, cuando menos, dos características estructurales de los pueblos indígenas en la actualidad. La primera es que la mayoría de la población indígena ecuatoriana se encuentra ubicada en territorios discontinuos, generalmente

4 Artículos 224, 228 y 241 (Asamblea Nacional Constituyente, 1998: 121-126).

conviviendo con vecinos mestizos. Y la segunda es que existe un proceso de urbanización y descampesinización notable de la población indígena.

La mezcla de poblaciones

El predominio de territorios indígenas discontinuos y étnicamente heterogéneos ocurre sobre todo en la sierra, pero es muy frecuente también en toda la alta amazonía, donde existe también una colonización campesina más o menos antigua, que remonta en algunos casos a las primeras décadas del siglo XX y que se intensificó con la reforma agraria desde los años 1960. Algunos territorios no enfrentan este problema: varios lugares de la amazonía, especialmente de la baja amazonía, tienen población culturalmente más homogénea; lo mismo ocurre en el territorio tsáchila, al que ya hicimos referencia, o en el territorio awá, en el límite entre las provincias norteñas de Esmeraldas, Carchi e Imbabura. Pero la mayoría de la población indígena del país vive en territorios étnicamente heterogéneos, en algunos casos con una mayoría de población indígena más o menos amplia (como en la sierra central) y en otros casos en minoría (como en la sierra norte y sur)⁵. Las propuestas existentes, así como las experiencias en curso en los territorios pluriétnicos de la sierra norte, consisten en la formación de gobiernos comunitarios formados a partir de los cabildos que pugnan por concentrar la autoridad de las múltiples organizaciones que han aparecido en los últimos años para representar la variedad de agrupamientos en las zonas rurales: grupos de mujeres, juntas de regantes, asociaciones de jóvenes, cajas de ahorro y crédito, etc. (Ortiz y Pilataxi, 2007).

En esas condiciones existen dos alternativas para hacer factible un gobierno territorial indígena con atribuciones más amplias que aquellas con las que actualmente cuentan. La primera es pugnar por construir gobiernos territoriales exclusivamente indígenas en los territorios en los que puedan hacerlo, convirtiendo los usos y costumbres propios en la norma

5 No me extiendo sobre la distribución territorial de los pueblos indígenas. Hay varios buenos estudios respecto, aunque no conozco todavía uno que compare los datos del censo de 2001 con los de 1990 y 1950. Cfr. Ramón (1994), Sánchez Parga (1996), Zamosc (1995) y Knapp (1991 [1987]). Para un análisis de los datos del censo de 2001, cfr. Guerrero (2005).

de administración. Esto implicaría una absorción paulatina de las atribuciones del resto de gobiernos territoriales pluriétnicos que el Estado ecuatoriano ha formado a lo largo de los siglos (las municipalidades, los consejos provinciales, las gobernaciones) y el retiro de esas poblaciones de la administración municipal y provincial. Esta primera opción involucra un reordenamiento territorial radical de los límites internos del país. A lo largo de los talleres de estos meses, muchos dirigentes de varios pueblos insistieron en la complicación que el pueblo Cayambe, el pueblo shuar o el pueblo awá tienen al estar subordinados a dos o tres provincias y municipios. Para estos dirigentes, la reconstrucción cultural y social como pueblos y nacionalidades (es decir, con territorialidad propia) supone, entonces, una reorganización territorial profunda y la asignación paulatina de la mayor parte de tareas de gobierno a las nuevas autoridades indígenas de esos territorios reconstruidos.

Muchos detractores del autogobierno territorial indígena dicen que es imposible establecerlo. ¿Qué se haría con los mestizos que conviven allí? Esa pregunta parece olvidar que en la actualidad esa misma población entre-mezclada se gobierna por mecanismos institucionales que no son parte de las tradiciones y las formas de ejercicio de la autoridad propia de los pueblos indios. ¿Por qué no se preguntan qué pasa con los indígenas que a veces son mayoritarios? En una sociedad intercultural, donde los pueblos indígenas y sus formas de vivir y ejercer la autoridad no fueran concebidos como sujetos “de tercera clase”, en aquellos territorios con significativa presencia indígena podrían establecerse gobiernos comunitarios basados en los mecanismos asamblearios propios de las comunidades y las minorías mestizas deberían adaptarse, aprender a convivir en ese sistema y participar en esas formas de gobierno. La verdadera interculturalidad no es solamente que las sociedades indígenas aprendan a convivir y enriquecerse con la sociedad mestiza, sino que las sociedades mestizas aprendan a convivir, enriquecerse y valorar las prácticas políticas y culturales indias. Pueden establecerse mecanismos de demarcación y oficialización de los territorios indígenas que garanticen que existe una voluntad popular lo suficientemente amplia y contundente. Así por ejemplo, un plebiscito local con una mayoría calificada podría aprobar un estatuto territorial determinado. Si ahora las minorías indígenas deben sencillamente adap-

tarse a las formas de ejercicio de autoridad inventadas por el sistema político vigente; no hay razón para que en una sociedad que reconozca que hay diversas maneras, igualmente legítimas, de ejercer la democracia, reconozca que también en territorios con mayoría indígena, los pueblos mestizos deban aprender a ejercer esas otras formas e integrarse en una convivencia basada en nuevas reglas de juego.

Sin embargo, esta propuesta tiene mucha más acogida en las organizaciones de la costa y en la amazonía que en la sierra. Existen dos preocupaciones. La primera es que implica una tendencia a “encerrarse” y “aislarse” del resto de la población mestiza. Organizaciones y dirigentes indígenas que han pugnado durante décadas por vincularse reivindicativa y socialmente con el resto de organizaciones populares, se resisten a este asilo voluntario⁶. En segundo lugar, estos gobiernos territoriales comunitarios, si son exitosos, compiten con las organizaciones indígenas actualmente existentes. En uno de los talleres, el presidente de una federación provincial de la sierra central se quejó de que la formación de los gobiernos comunitarios en una de las regiones del occidente de su provincia implicaba una total autonomía frente a la federación. “Eso ya no me gustó”, dijo (J.H., Cumbayá, 16 de julio de 2007). Varios dirigentes son conscientes de esta implicación organizativa y aceptan sus consecuencias. “Debemos abandonar esas formas sindicales que adoptamos en nuestra vida organizativa, e incluso el cabildo, órgano de gobierno de nuestras comunidades, fue impuesto en la colonia”, dijo uno de los más antiguos; mientras otra dirigente, amazónica, planteó que no había que tener miedo a desechar la organización misma de la CONAIE una vez que se construyera un gobierno indígena que la sustituyera (Cumbayá, 16 de julio de 2007 y Baños, 15 de mayo de 2007). Pero semejante cambio no puede hacerse sin tensiones y no está plenamente aceptado. Su materialización llevaría a convertir las organizaciones comunitarias en formas estatales, en instituciones de un nuevo Estado gobernado por los indígenas. Algunos no dudan en la transición, especialmente en la Amazonía, mientras que otros temen la institucionalización y funcionarización de las organizaciones.

6 Así, por ejemplo, un intelectual indígena de la sierra norte, Ariruma Kowii, lo considera una reedición de las versiones coloniales de la “república de los indios” (comunicación personal, sept. 2007).

La segunda alternativa es tratar de modificar las estructuras territoriales y administrativas del Estado actualmente existentes para convertirlas en gobiernos pluriétnicos verdaderamente interculturales. Las organizaciones indígenas se embarcaron desde 1996 en la participación electoral en gobiernos municipales y provinciales con cierto éxito. En muchos casos esta experiencia ha llevado a lograr cambios significativos en el funcionamiento y democratización de los gobiernos locales. En Chimborazo, una provincia de la sierra central ecuatoriana, donde se concentra la mayor cantidad de indígenas del país, un proceso de debates internos planteó que en la Asamblea Constituyente se debía lograr la institución de asambleas municipales, asambleas provinciales y asambleas cantonales como base para el ejercicio de la democracia en los gobiernos locales. Una especie de extensión de las formas de autogobierno indígena hacia las formas convencionales del gobierno territorial local. Otro ejemplo de la materialización de esta opción política es la que llevó a la instauración de juntas parroquiales elegidas mediante voto universal en las parroquias rurales del Ecuador en la Constitución de 1998 (art. 228). Ese logro constitucional fue el resultado de una lucha de los pueblos indígenas para democratizar los gobiernos locales creando una instancia nueva, más pequeña que los municipios, en los cuales se pudieran expresar los habitantes de las localidades.

Sin embargo, el saldo de este esfuerzo importante y meritorio es valorado negativamente por la mayoría de dirigentes indígenas y así ha sido expresado reiteradamente en casi todos los talleres en los cuales participamos. La participación electoral obligó a las organizaciones a lidiar en las contiendas electorales; a sufrir las tensiones internas de la selección de candidaturas; a extender las fuentes de autoridad de los dirigentes ya no sólo provenientes de las asambleas comunitarias y de las organizaciones sociales, sino del peso de ostentar una función pública; a dividir los equipos dirigentes entre los funcionarios pagados por el ejercicio de la autoridad estatal y los funcionarios de organizaciones que funcionan fundamentalmente sobre la base de la actividad voluntaria y auto-financiada⁷.

7 Un detalle de estas tensiones se puede encontrar en los casos analizados en Cotopaxi y Cotacachi (Ospina *et al.*, 2006). Ver también los testimonios recogidos en la historia de una organización indígena del occidente de Cotopaxi en Kaltmeier (2008).

La instauración de juntas parroquiales electas terminó creando una instancia organizativa más que en zonas indígenas compite con la autoridad de las organizaciones comunitarias, las organizaciones de segundo grado e incluso con las federaciones. Se acusa, además, a la participación electoral, al manejo de fondos públicos, a la multiplicación de los funcionarios, de ser la culpable del aumento de los casos de corrupción, de la penetración del oportunismo político, de una mayor y más amplia difusión del clientelismo, entre otros vicios.

“Para mí el concepto de politiquería (es)...que ya la gente no hace las cosas por bien o provecho para la comunidad sino por bien y provecho personal primero, y después por bien o provecho de un grupo pequeño o minúsculo, entonces manipula incluso leyes o fórmulas políticas, las manipula para ellos salir en ventaja y así queda como siempre relegada otra vez la gente... (...) La politiquería es (que) la persona ... viene en campañas electorales...y dice “compañeras yo les voy a dar esto, esto, esto y esto”... yo en las campañas que pasé, decía “sí, usted me dice que me va a dar esto, esto y esto ¿cómo me lo va a dar, con qué me lo va a dar? Entonces...la politiquería es precisamente la mentira... (...) Y veo que ha debilitado muchísimo las organizaciones porque han entrado muchos politiqueros a ofrecer ...con harina, con arroz, con tantas cosas y hay veces, como decía alguna de las compañeras, hay veces que el hecho de vivir en la pobreza le obliga (a la gente) a coger, no?”⁸

En el fondo, los dirigentes y las comunidades indígenas expresan de este modo la desconfianza en el régimen político al que se acusa de corruptor y anti-democrático. Esta desconfianza no es patrimonio exclusivo de los indígenas. El desencanto en el régimen político es algo generalizado en el país. La diferencia es que las organizaciones indígenas confían en que disponen de una alternativa de ejercicio de la democracia que las organizaciones mestizas todavía no tienen.

En efecto, esa lectura pesimista del saldo político de la participación electoral fortalece el esfuerzo por buscar una alternativa por fuera del régi-

8 María Arboleda, “Los asuntos de etnicidad y género en Cotopaxi”, Informe del grupo focal de dirigentes mujeres del MICC, Latacunga, septiembre 2005. Citado en Ospina *et al.*, 2006.

men político existente. Las elecciones basadas en el voto universal no son la única forma de ejercicio de la democracia. La democracia desde las asambleas comunitarias, de la búsqueda del consenso, del control social directo sobre los electos, se reivindica como una alternativa mejor o por lo menos más adaptada a las prácticas culturales de las nacionalidades indígenas (CONAIE, 2007: 4-7). Esta lectura, refuerza, en una palabra, la opción por la primera alternativa de autogobierno territorial. Empuja a la dirigencia indígena hacia una opción de gobierno local en donde la posibilidad de integrar a la población no-indígena es menos inmediata y requerirá un trabajo largo, lento, plagado de conflictos.

La urbanización

Si las organizaciones terminan aceptando la primera alternativa, ese autogobierno territorial no podría incluir a gran parte de la población indígena del Ecuador que vive en territorios predominantemente mestizos. ¿Qué pasará con ellos? Esto, como vimos, ocurre con una parte importante de la población rural fundamentalmente en la sierra norte, en la sierra sur y en toda la alta amazonía. Si lo miramos de cerca, la historia migratoria de los pueblos indios es muy antigua: se generalizó desde fines del siglo XVII y a lo largo de todo el siglo XVIII con el “forasterismo” (Powers, 1994). Los propios dirigentes del pueblo shuar, que suelen enfatizar muy fuertemente el autogobierno territorial, saben que existen miembros de su pueblo en prácticamente todas las provincias del país. Los shuar han sido colonos en muchas zonas rurales de la costa y la amazonía. La migración a la costa ha ido tradicionalmente aparejada con un proceso de mestización poderoso debido a las fuertes presiones culturales. Pero, además, en la costa, los indígenas que se reconocen como tales viven predominantemente en las ciudades (ver cuadro siguiente).

Dadas las limitaciones del registro censal de la población indígena, no es impensable que entre un cuarto y un tercio de los indígenas actualmente viva en las ciudades. En un país en donde casi dos tercios de la población vive en las ciudades, es altamente probable que la población indígena urbana siga aumentando. En la práctica, hay regiones enteras de la sie-

Distribución de la población autodefinida indígena				
Región	Urbana	%	Rural	%
Sierra	85.921	14,4	509.877	85,6
Costa	47.327	67,2	23064	32,8
Amazonía	15.908	9,8	146.960	90,2
Insular	676	91,5	63	8,5
País	149.832	18,0	680.586	82,0

Fuente: VI Censo de Población, Resultados Definitivos (población que se declaró indígena); citado por Guerrero (2005: 28).

Nota: Se trata de aquella población que se autodenominó indígena en noviembre de 2001. Debe considerarse que estas cifras son el número mínimo de indígenas existentes en el país. Para responder a esta pregunta la población no fue preparada adecuadamente, por lo que en un contexto de racismo generalizado, el número de personas que se atreve a calificarse como indígenas disminuye. Ni siquiera los encuestadores fueron adecuadamente preparados para hacer esta pregunta. Un análisis más detallado en Guerrero y Ospina (2003).

rra central en donde la población indígena joven y adulta prácticamente vive en las ciudades y regresa por motivos culturales y rituales. La población indígena compuesta por profesores, albañiles y profesionales crece sin cesar. Conforme pase el tiempo, ellos y sus hijos irán arraigándose más fuertemente en las ciudades a pesar de que la mayoría de los dirigentes sigue rechazando la idea y se aferra a la defensa de una identidad rural y campesina. En uno de los talleres realizado en la ciudad de Baños, un alto dirigente indígena de la amazonía, ferviente partidario de la más radical autonomía territorial indígena, decía que en las ciudades los indígenas debían hacer su territorio en las cuatro paredes de su casa, que ése era su territorio (D.A., Baños, 15 de mayo de 2007). La imposibilidad práctica de un autogobierno territorial en esas condiciones salta a la vista.

Conclusiones

Las condiciones sociales estructurales arriba mencionadas tienden a relativizar la importancia del autogobierno territorial en la reivindicación indígena del Estado plurinacional en Ecuador. Como plantean T.K. Oommen y G. Giménez, la demanda territorial es una dimensión básica

del paso de grupos étnicos a nacionalidades. Pero en una situación de antigua y creciente mezcla de poblaciones de orígenes culturales diversos en territorios pluriétnicos, la territorialidad indígena difícilmente podrá alcanzar a toda la población o incluso a la mayoría. Es más razonable pensar que un modelo de interculturalidad y autogobierno, es decir, de plurinacionalidad, deba recoger tradiciones más antiguas que los cabildos de origen colonial: en las comunidades andinas preincaicas la autoridad de los *curagas* se ejercía sobre los comuneros, sobre las unidades domésticas, no sobre los territorios (Moreno, 1988; Ramón, 1990). Es posible que el futuro de la reivindicación plurinacional deba dar un paso hacia atrás para dar uno hacia delante. Es claro que todo ejercicio de gobierno de las futuras autoridades indígenas en un Estado plurinacional será necesariamente territorial, pues habrá algunos territorios indígenas delimitados y porque sólo podrá ejercerse dentro de los límites del territorio ecuatoriano. Pero para responder a las nuevas condiciones sociales en las que viven los pueblos indígenas tendrá que ser desterritorializado dentro de sus fronteras y quizás, quién sabe, pueda extenderse mediante formas novedosas, hacia los migrantes internacionales.

Bibliografía

- Albán, Ernesto *et al.*, (1993). *Los indios y el Estado – País. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*. Quito: Abya Yala.
- Almeida, José *et al.*, (1993). *Sismo étnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: CEDIME / Abya Yala.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Quito: PRUDELCO Editores.
- Chancoso, Blanca (1993). “Damos la cara”. En *Los indios y el Estado – País. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*. Ernesto Albán *et al.*, 1993. Quito: Abya Yala.
- CONAIE (2007). “La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de nueva constitución –desde la CONAIE– para la construcción de un Estado plurinacional, unitario, soberano, incluyente,

- equitativo y laico (Documento de principios y lineamientos)". Quito, inédito, 18 de septiembre.
- Congreso Nacional. Comisión Especial de Asuntos Indígenas (1988). *Proyecto de Ley de Nacionalidades Indígenas*. Quito: Congreso Nacional.
- Frank, Erwin, Ninfa Patiño y Marta Rodríguez, comps. (1992). *Los políticos y los indígenas. Diez entrevistas a candidatos presidenciales y máximos representantes de partidos políticos del Ecuador sobre la cuestión indígena*. Quito: Abya Yala / ILDIS.
- Giménez, Gilberto (2000). "Etnia, Estado de la cuestión". En *Los retos de la Etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, Coord. Leticia Reyna, 45-70. México D. F: CIESAS.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2003). *El poder de la comunidad. Movimiento indígena y ajuste estructural en los andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO. Colección Becas de Investigación.
- Guerrero, Fernando (2005). *Población indígena y afroecuatoriana en Ecuador: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo de 2001*. Santiago de Chile: CEPAL – BID. Documentos de proyectos.
- Ibarra, Hernán (1999). Intelectuales indígenas, neoindigenismo e india-nismo en el Ecuador. *Ecuador Debate* 48. Quito: CAAP. Diciembre.
- Kaltmeier, Olaf (2008). *Jatarishun. Testimonios de la lucha indígena de Saquisilí (1930-2006)*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar / Universidad Bielefeld / Corporación Editora Nacional.
- Knapp, Gregory (1991) [1987]. *Geografía quichua de la Sierra del Ecuador. Núcleos, dominios y esfera*. 3ra. Edición. Quito: Abya Yala.
- Moreno, Segundo (1988). "Formaciones políticas tribales y señoríos étnicos." En *Nueva Historia del Ecuador*. Vol. 2. *Epoca aborigen II*, ed. E. Ayala. Quito: Corporación Editora Nacional / Grijalbo.
- Oommen, T.K. (1994). Raza, etnicidad y clase: análisis de las interrelaciones. *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 1/39. Madrid. UNESCO. Marzo.
- (1997). *Citizenship, Nationality and Ethnicity*. Cambridge (USA): Polity Press / Blackwell Publishers.
- Ortiz, Santiago y César Pilataxi (2007). "La autonomía indígena en el Ecuador". Quito: Proyecto "Conflictos interculturales: una respuesta

- democrática y participativa desde Ecuador, Perú y Bolivia”. IEE. Inédito, mayo.
- Ospina, Pablo, coord., Marco Almeida y María Eugenia Almeida (1996). “Diagnóstico Agro-socio-económico de la región de Bomboiza, provincia de Morona Santiago, Amazonía Ecuatoriana”. Quito: Heiffer Project International - ALDHU. Inédito.
- Ospina, Pablo, coord., María Arboleda, Alejandra Santillana, Santiago Ortiz y Carlos Larrea (2006). *En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos
- Powers, Karen (1994). *Prendas con pies. Migraciones indígenas y supervivencia cultural en la Audiencia de Quito*. Quito: Abya Yala. Colección “Biblioteca Abya Yala” 3.
- Ramón, Galo (1990). *El poder y los norandinos. La historia en las sociedades norandinas del siglo XVI*. Quito: CAAP.
- (1994). “Los territorios indígenas en el Ecuador”. Quito: COMUNIDEC. Agosto. Inédito.
- Sánchez Parga, José (1996). *Población y pobreza indígenas*. Quito: Centro Andino de Acción Popular. Colección Estudios y Análisis.
- Stavenhagen, Rodolfo (2001) [1990]. *La cuestión étnica*. México: El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos.
- Zamosc, L. (1995). *Estadística de las áreas de predominio étnico de la Sierra ecuatoriana. Población rural. Indicadores cantonales y organizaciones de base*. Quito: Abya Yala.