

Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización

Victoria Chenaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz
y María Teresa Sierra
(coordinadores)

1



323.11
5984

340.57

J888j Justicia y diversidad en América Latina. Pueblos indígenas ante la globalización /
Victoria Chénaut, Magdalena Gómez, Héctor Ortiz y María Teresa Sierra, (coordinadores). --
México : Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social:
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, 2011.
512 p. ; 23 cm. -- (Publicaciones de la Casa Chata)
Incluye bibliografías.

ISBN 978-9978-67-305-8 (Flacso-Ecuador)

ISBN 978-607-486-128-0 (CIESAS)

1. Derecho indígena - América Latina. 2. Antropología jurídica - América Latina.
3. Movimientos indígenas - América Latina. 4. Autonomía indígena - América
Latina. 5. Indigenismo - América Latina. I. Chénaut, Victoria, coord. II. Gómez,
Magdalena, coord. III. Sierra, María Teresa, coord. IV. Serie.

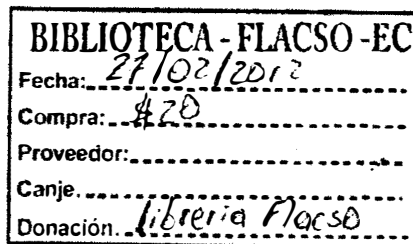
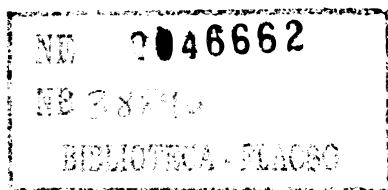
Cuidado de edición y corrección de estilo: Bulmaro Sánchez

Tipografía y formación: Laura Roldán Amaro

Diseño de portada: Gabriel Salazar con base en la fotografía de Alberto Patrian,

Cueva de las Manos, Río Pinturas, Santa Cruz, Argentina

Primera edición: 2011



D. R. © 2011 Facultad Latinoamericana
de Ciencias Sociales, Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
PBX (5932), 323888, Quito, Ecuador
falta página electrónica

D. R. © 2011 Centro de Investigaciones
y Estudios Superiores en Antropología Social
Juárez 87, Col. Tlalpan,
C. P. 14000, México, D. F.
difusion@ciesas.edu.mx

ISBN 978-9978-67-305-8

ISBN 978-607-486-128-0

Impreso y hecho en Ecuador

Índice

Agradecimientos 13

Introducción 15

Sección I: Globalización y pueblos indígenas

Diez tesis sobre identidad, diversidad y globalización 37

Héctor Díaz-Polanco

Expropiación liberal. Un ensayo sobre la transformación de recursos locales
en mercancías globales 63

René Kuppe

Pueblos indígenas y negros. Territorios y recursos naturales en América Latina 85

Willem Assies †

Política hidrocarburífera y los derechos indígenas en Bolivia: cambios y continuidades .. 105

Almut Schilling-Vacaflor

En busca del sujeto perdido: los pueblos indígenas bajo el signo de la privatización 129

Magdalena Gómez Rivera

Sección II: Diversidad social y políticas de reconocimiento

Las acciones afirmativas en Brasil 153

Rebecca Igreja

Luchas por el reconocimiento y nuevas geografías étnicas
en los Altos de Chiapas. El caso de La Siberia en el municipio de Chanal 177

Araceli Burguete Cal y Mayor

Los derechos colectivos frente al debate constitucional: los pueblos indígenas y la Asamblea Constituyente en Bolivia	199
<i>Sarela Paz Patiño</i>	

La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007)	219
<i>Fernando García Serrano</i>	

El derecho a la diferencia en la Constitución argentina de 1994. Hacia un nuevo paradigma jurídico antropológico	237
<i>Susana Ramella</i>	

Sección III: Justicia, género y derechos humanos

Derechos humanos, género y nuevos movimientos sociales: debates contemporáneos en antropología jurídica	261
<i>Sally Engle Merry</i>	

Transnacionalización, derechos humanos y mujeres mapuche	291
<i>Millaray Painemal y Patricia Richards</i>	

Etnografía de la justicia estatal: la violación como prisma de las relaciones de género	313
<i>Rossana Barragán y Carmen Soliz</i>	

Violencia y delitos sexuales entre los totonacas de Veracruz, México	335
<i>Victoria Chenaut</i>	

Que cada pueblo teja los hilos de su historia. El pluralismo jurídico en diálogo didáctico con legisladores	357
<i>Rita Laura Segato</i>	

Sección IV: Pluralismo jurídico, justicia y disputa por los derechos

Pluralismo jurídico e interlegalidad. Debates antropológicos en torno al derecho indígena y las políticas de reconocimiento	385
<i>María Teresa Sierra</i>	

Justicias orales indígenas y sus tensiones con la ley escrita	407
<i>Herinaldy Gómez Valencia</i>	
¿Y después de la ley, sigue el derecho? Avances y retrocesos en la conformación del México plural	427
<i>Héctor Ortiz Elizondo</i>	
Los juzgados indígenas en el sur de México	443
<i>Wolfgang Gabbert</i>	
Justicia, dignidad y derechos colectivos. Acompañando a las comunidades y a la Alcaldía Indígena de Chichicastenango	465
<i>Morna Macleod y Josefa Xiloj T'ol</i>	
El Juzgado Indígena de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla: construyendo la totonaqueidad en el contexto del multiculturalismo mexicano	487
<i>Korinta Maldonado Goti</i>	
Biografías	507

La participación política del movimiento indígena ecuatoriano: balance crítico (1990-2007)

Fernando García Serrano

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es evidenciar los aportes del estudio etnográfico del movimiento indígena ecuatoriano a la discusión sobre la “política contenciosa”, planteada por algunos estudiosos para explicar las acciones colectivas (McAdam, Tarrow y Tilly, 2001) y al debate en torno a “gobernar desde la diversidad” propuesto por Hale (2002), Díaz-Polanco y Sánchez (2002) y Harvey (1998) para dar cuenta del desempeño de la representación política indígena al interior de la democracia ecuatoriana.

La hipótesis del trabajo propone, primero, averiguar si las políticas multiculturales concebidas por el movimiento indígena (como retador del poder) han logrado una nueva forma de negociar con el Estado (como contenedor del poder) y si este ejercicio ha contribuido a la vigencia de la ciudadanía multicultural (Assies *et al.*, 1999; De la Peña, 1995, 1999; Dagnino, 1998; Gros, 2000; Harvey, 1998; Jelin, 1993; 1996; Leyva, 2002; Rosaldo, 1997, 2000); y segundo, confrontar el discurso del movimiento al inicio de su emergencia política en 1990 con su práctica política en los siguientes años, para verificar la presencia de nuevas formas de “hacer política”, “propia” indígenas, o antihegemónicas (Escobar *et al.*, 2001; Santos, 1998).

EL PROCESO

a. Los actores

Entre los actores participantes en la insurgencia del movimiento indígena a partir de 1990 se distinguen los siguientes protagonistas: los representantes del Estado, las organizaciones indígenas, los aliados y los mediadores.¹

¹ Los representantes del Estado son los funcionarios del frente político: los ministros de Gobierno, de la Presidencia y Defensa; del frente económico: de Economía, Energía, Agricultura y Ambiente, y del frente social: de Bienestar Social, Salud, Educación y Vivienda. También participaron el ministro de Relaciones Exteriores y los asesores del presidente.

El Estado ecuatoriano, desde el abandono de las políticas indigenistas a inicios de los años sesenta, no ha mantenido políticas de largo plazo que respondan a los requerimientos de los pueblos indígenas. Por el contrario, desde el retorno a la democracia en 1979, formuló y ejecutó un conjunto de políticas públicas intermitentes y coyunturales hacia esos sectores.

La propuesta de los pueblos indígenas, planteada en el Proyecto Político de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) en 1994, propugna por la consolidación de un Estado plurinacional y una sociedad intercultural, entendida 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, 2001). Este planteamiento se ha convertido en el referente de sus reivindicaciones y en un reto para la sociedad ecuatoriana en su conjunto.

Los aliados de los pueblos indígenas han debido enfrentar un tema controvertido: ¿representan las reivindicaciones indígenas solamente sus demandas o también las de los sectores no indígenas?² El movimiento indígena ecuatoriano, con la consigna utilizada en el levantamiento de febrero de 2001: “nada sólo para los indios”, pretendió asumir propuestas que le dieran mayor protagonismo político. Si bien los otros movimientos sociales no se sienten debidamente representados por las demandas indígenas. Al interior de la sociedad ecuatoriana, la propuesta de los pueblos indígenas se da en un contexto de ausencia de iniciativas del resto de la sociedad civil que permitan formular y negociar reclamos, generar críticas e imaginar nuevas alternativas (Guerrero, 2000).³ Los mediadores han cumplido un papel coyuntural de convocatoria y han mostrado sensibilidad a las propuestas de los pueblos indígenas.

Las organizaciones indígenas nacionales están mencionadas de acuerdo con el grado de representación que ostentan, Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine) y Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (Fenocin).

Como aliados tenemos a 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.

Como mediadoras encontramos a la Iglesia católica, representada por su jerarquía, la Fundación Rigoberta Menchú y la comisión de observadores, formada por funcionarios de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el país.

² Este tema es analizado por varios autores en la *Revista Iconos*, núm. 10, Flacso, sede Ecuador, abril de 2001.

³ Luego de los sucesos de la caída de Lucio Gutiérrez en abril de 2005, esta aseveración fue cuestionada por la clase media y popular quiteña que planteó una nueva propuesta política.

b. Los principales episodios contenciosos entre el movimiento indígena y el Estado

Una vez precisados los actores que han intervenido en la generación de las políticas multiculturales, es conveniente analizar los principales episodios contenciosos que se han desarrollado en los últimos años. El primero tiene relación con la institucionalización en 1988 de la educación intercultural bilingüe, al crearse la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (Dineib) al interior del Ministerio de Educación con funciones y atribuciones propias. El movimiento indígena, por acuerdo con el presidente en turno Rodrigo Borja, logró que el nombramiento del director nacional de la Dineib se hiciera a partir de una terna presentada por las organizaciones indígenas nacionales.

En junio de 1990, el primer levantamiento indígena nacional planteó una agenda⁴ de 16 puntos que combinaba demandas propias y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba la estructura misma del Estado: el reconocimiento de su carácter plurinacional junto con la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. La respuesta del gobierno en turno fue rechazar la posición del movimiento acusándolo de “dividir la nación en varias naciones” al pugnar por la reivindicación de la plurinacionalidad.

En 1992, la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (Confeniae), filial de la Conaie, organizó una marcha desde su sede regional hasta la capital de la república. Su travesía por el centro del país dio a esta marcha un carácter casi nacional. La principal reivindicación era la legalización de los territorios,⁵ como paso para iniciar la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. Esta demanda permitió el reconocimiento por parte del Estado de 3 959 578 hectáreas de territorios indígenas en la Amazonia y Costa; todavía queda pendiente el reconocimiento de 2 348 777 hectáreas. Se trata de territorios agregados que corresponden a las áreas de asentamiento poblacional y áreas de reserva. Para el caso de la Sierra, donde existen tierras individuales y comunales, no se dispone de información actualizada sobre la superficie ocupada. La constatación en esta región es que predomina

⁴ La agenda del movimiento será denominada por sus actores como “mandato”, en el sentido de que es el resultado de las deliberaciones y decisiones del colectivo e incluye rendición de cuentas periódicas.

⁵ Territorios entendidos como la totalidad del hábitat que ocupa una nacionalidad indígena en donde desarrollan su cultura, formas de organización social, política y económica propias (Conaie, 1994).

una correlación directa entre territorios étnicos serranos ubicados sobre los 3 200 msnm, es decir, tierras de altura con limitado uso productivo.

En 1994 se produjo el segundo levantamiento indígena nacional. La protesta paralizó el país durante 20 días, por causa del rechazo a la aprobación de una nueva ley agraria que incorporaba al mercado las tierras comunitarias de las comunidades indígenas serranas por considerarlas “improductivas” y un freno a la “modernización” del campo. Luego de arduas negociaciones entre los dirigentes, el presidente Durán Ballén y los representantes de los medianos y grandes propietarios, se aprobó la reforma que impedía la liberalización de las tierras comunitarias.

A partir de las elecciones de 1996, las organizaciones indígenas deciden intervenir a través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País. De esta forma, se eligieron 75 funcionarios públicos indígenas por primera vez en Ecuador. Los pueblos indígenas optaron por una estrategia política de largo plazo: tomar los poderes locales por la vía democrática y electoral para acceder posteriormente al poder central. Esta medida fue posible debido a dos decisiones del Congreso Nacional: la una, el voto de los analfabetos en 1979 y, la otra, en 1994 el reconocimiento de los movimientos políticos independientes para participar en las elecciones de votación popular, con lo cual los partidos políticos tradicionales perdieron el monopolio de la representación política.

Durante el gobierno de Jaime Abdalá Bucaram Ortiz en 1996, las organizaciones indígenas jugaron un papel de oposición temprana frente a la corrupción y atropellos del presidente y fueron un puntal de las manifestaciones realizadas durante los días de huelga que lo destituyeron en 1997. En los seis meses de su mandato, creó el Ministerio de Asuntos Étnicos y nombró a un indígena amazónico como ministro con el fin de dividir al movimiento indígena, acción que luego fue utilizada por los siguientes gobiernos en turno con similares intenciones. En 1998, durante el gobierno provisional de Alarcón, se llevó a cabo la Asamblea Constituyente que aprobó una nueva Constitución. Para ella fueron elegidos cuatro asambleístas indígenas que cumplieron un papel importante en la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, del pluralismo jurídico y en la creación de las circunscripciones territoriales indígenas.

En las elecciones de 1998 fueron elegidos seis diputados del Movimiento Pachakutic, entre los cuales figuraba la doctora Nina Pacari, que fue nombrada segunda vicepresidente del Congreso para el periodo 1998-2000. El movimiento, en negociaciones con Yamil Mahuad antes de su toma de posesión como presidente, logró dos importantes avances: la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe) con calidad de cartera de Estado adscrita a la Presidencia y la

Dirección de Salud Indígena, perteneciente al Ministerio de Salud Pública. Ambos espacios preservaron las facultades atribuidas a las Dineib ya mencionadas.

El Congreso Nacional ratificó en 1998 el Convenio 169 de la OIT por gestiones del diputado indígena Miguel Lluco, con lo que se complementaron las reformas constitucionales de ese mismo año. Luego de un largo proceso de negociación, iniciado en 1992, el gobierno inició el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (Prodepine) en 1998 como resultado de un préstamo ofrecido por el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Alimentación y la Agricultura de la ONU. Éste fue un proyecto piloto del organismo internacional dirigido a pueblos indígenas y negros, con una duración de cuatro años y una inversión de 50 millones de dólares. Los componentes principales fueron: la delimitación de territorios indígenas y negros, el fortalecimiento de sus organizaciones, crédito para proyectos productivos y becas para la formación de estudiantes universitarios. Las organizaciones indígenas han participado en este proyecto en todas sus fases.

En 1999, durante la presidencia de Mahuad, los pueblos indígenas llevaron adelante dos levantamientos nacionales: el primero, realizado con posterioridad al feriado bancario y la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretados por el Poder Ejecutivo, se extendió durante cuatro días y contó con la participación de las organizaciones indígenas que bloquearon las carreteras de las provincias de la Sierra y Amazonia. Este levantamiento tuvo un carácter especial, pues el movimiento indígena negoció con el gobierno por primera vez en alianza con otros sectores y movimientos sociales igualmente afectados por las medidas.

El evento detonante del otro levantamiento fue la decisión del gobierno del alza mensual del precio de la gasolina atada a la cotización del dólar, suceso que provocó una alianza social semejante a la anterior, a la que se incorporaron también los transportistas. Además, las organizaciones indígenas de la Sierra culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a negociar al presidente en el centro mismo del poder. Luego del arreglo entre el gobierno y las organizaciones sociales se congeló el precio de los combustibles por un año. A pesar del diálogo⁶ y los acuerdos, el gobierno los incumplió, por lo que el VI Congreso de la Conaie que se llevó a cabo en noviembre de 1999 resolvió la interrupción de las conversaciones y el comienzo de medidas de hecho. El agravamiento de la crisis económica y política nacional tuvo su punto culminante con la decisión de dolarizar la economía en enero de 2000. El movi-

⁶ Desde el levantamiento de 1990 las negociaciones entre los pueblos indígenas y el Estado se dieron durante las medidas de hecho. A partir del levantamiento de julio de 1999, una vez logrado el acuerdo, se inicia un proceso de diálogo entre las partes para su aplicación y seguimiento. Algo semejante sucederá en el levantamiento de febrero de 2001.

miento indígena, junto con el resto de los movimientos sociales, inició un nuevo bloqueo de carreteras y se puso en marcha la toma de Quito, al tiempo que se exigía la reivindicación más radical hecha hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo gobierno democrático, alternativo, directo y participativo.

Tras esta reivindicación se desplegó una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las élites económicas y las Fuerzas Armadas fue indecifrabable: la alianza que los dirigentes del movimiento indígena establecieron con un sector de oficiales del ejército para acceder al poder rompiendo el orden constitucional. En el desenlace de los acontecimientos del 21 de enero de 2000, el alto mando militar, sin ser la instancia constitucional encargada para el efecto, decidió entregar el poder al entonces vicepresidente Gustavo José Joaquín Noboa, quien sería presidente del Ecuador hasta enero de 2003. Cuatro meses más tarde, el 21 de mayo, se realizaron las elecciones de los gobiernos locales. El movimiento indígena participó activamente en la campaña con candidatos propios y en alianza con otros partidos y ganaron 22% de las prefecturas provinciales; 14% de las alcaldías; 12% de los consejeros provinciales; 9.5% de los concejales elegidos, y 61% de las juntas parroquiales rurales.

Durante el gobierno de Noboa tuvo lugar un nuevo levantamiento nacional. Las causas del conflicto, en el año 2001, fueron las medidas económicas adoptadas por el gobierno, especialmente el aumento del costo de los combustibles y de las tarifas del transporte público. Al mes de esta protesta se inició un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas. En este periodo del gobierno de Noboa el Estado tomó varias decisiones relacionadas con los pueblos indígenas. El Congreso Nacional en el año 2000 aprobó la creación en su interior de la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias. Desde un principio esta instancia ha estado presidida por diputados indígenas del Movimiento Pachakutik y muestra logros limitados: la creación por Decreto Ejecutivo, en mayo de 2002, del Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (Fodepi), a través de una partida del presupuesto nacional de 10 millones de dólares, destinado al financiamiento de proyectos productivos para las comunidades y que se encuentra actualmente en funcionamiento.

Una de las acciones más importantes que el movimiento indígena desarrolló luego de la reforma constitucional de 1998 fue la discusión y formulación de la Ley de Ejercicio de los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas, que intentaba a través de la legislación secundaria empezar la aplicación de las normas constitucionales. Este proyecto comenzó al interior de la Conaie en 1998 y fue discutido durante tres años al interior de los pueblos y nacionalidades y otros sectores académicos e intelectuales. Tras él había una importante base social y política que lo respaldaba, situación inusual

y extraordinaria para la práctica legislativa ecuatoriana. Finalmente, en noviembre de 2001 se presentó al Congreso Nacional. Su estudio inicial fue confiado a la Comisión de Asuntos Indígenas y Otras Etnias, que emitió el informe de aprobación.

Después de un proceso de negociación política con los legisladores, en diciembre de 2002 el Congreso Nacional avaló la ley y la remitió al presidente para su aprobación o veto. El 8 de enero de 2002, a una semana de terminar su periodo, el presidente Noboa envió al Congreso Nacional el veto total a la ley. Esta decisión obligó al proyecto a esperar un año calendario para intentar su reingreso al Congreso siempre y cuando se contara con el voto de las tres cuartas partes de los diputados. En la práctica significó su archivo definitivo.

Desde el Ejecutivo, el Estado ecuatoriano utilizó su capacidad de regulación legal para poner en vigencia el Reglamento de Consulta y Participación para la Realización de Actividades Hidrocarburíferas a fines de 2002. Este instrumento jurídico permitió la reiniciación de las actividades petroleras en territorios indígenas. La contribución desde el Poder Judicial al tema de las políticas multiculturales ha sido mínima. Las excepciones fueron el reconocimiento de amparo constitucional a una organización indígena amazónica que obligó a las empresas petroleras a negociar con las organizaciones indígenas jurídicamente reconocidas en 2002 y la sentencia de un juez de la provincia de Cotopaxi que legalizaba la aplicación del derecho indígena en 2004.

El acontecimiento más polémico del movimiento, luego del gobierno de Noboa, fue la alianza establecida con el gobierno de Lucio E. Gutiérrez Borbúa, misma que lo llevó al poder en enero de 2003. Esta alianza fue rota seis meses más tarde, el movimiento debió enfrentar un conjunto de “acciones de intimidación selectiva y de resquebrajamiento” (Barrera, 2004) por parte del gobierno de Gutiérrez, las cuales cesaron con su caída en abril de 2005. Durante el gobierno de Gutiérrez, luego de la ruptura en agosto de 2003, el movimiento indígena atravesó un fuerte proceso de división y debilitamiento. La consigna del gobierno en turno, comandada por un ex presidente de la Conaie, fue romper la organización hasta dividirla. De las tres organizaciones regionales, dos se dividieron efectivamente: Confeniae y Conaice; la tercera, el Ecuarunari, resistió el embate al igual que la Conaie. En la caída de Gutiérrez el movimiento indígena tuvo muy poco protagonismo. Fueron los sectores medios y populares urbanos de la Sierra (el denominado movimiento de los “forajidos”) los que realmente se movilizaron hasta provocar su caída, misma que permitió el ascenso del entonces vicepresidente Alfredo Palacio González a la presidencia el 20 de abril de 2005, puesto que ocuparía hasta diciembre de 2006.

En el año 2006 Ecuador enfrentó dos sucesos clave: la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norteamérica, en conjunto

con Colombia y Perú, y el fin del contrato con la petrolera norteamericana Occidental por claras violaciones al mismo. Respecto del primero, luego de una larga negociación y protestas de los movimientos sociales, el gobierno ecuatoriano estaba dispuesto a firmar los acuerdos, pero a partir de marzo de 2006 y durante más de un mes la Conaie lideró una paralización de las principales vías de comunicación de la Sierra como forma de protesta. El gobierno respondió declarando la emergencia y reprimiendo fuertemente a las movilizaciones indígenas. Las otras dos organizaciones nacionales: Fenocin y Feine, se unieron a la protesta hasta su culminación el 15 de mayo, cuando el gobierno de Palacio decidió la caducidad del contrato con la empresa Occidental. Ante estos hechos, el gobierno de Estados Unidos interrumpió de manera indefinida las negociaciones y el movimiento indígena logró un triunfo político importante. Su imagen nacional mejoró, aunque el mecanismo de protesta utilizado, el cierre de carreteras y la movilización, mostraban señales de agotamiento.

El último suceso a reseñarse es el proceso electoral de octubre de 2006 para elegir presidente y diputados del Congreso Nacional. Después de las movilizaciones del inicio de año, el movimiento indígena recupera protagonismo y encara a una doble posibilidad: escoger un candidato indígena para la presidencia o ir en alianza con otros sectores de izquierda, especialmente con la candidatura de Rafael Correa Delgado, quien a la larga habría de asumir la presidencia en enero de 2007. Al final el movimiento opta por Luis Macas Ambuludí como candidato presidencial del Movimiento Pachakutik, al igual que por otros candidatos como diputados. Los resultados de las elecciones de octubre fueron desalentadores: Macas obtiene 2.12% de la votación (séptimo lugar) y se eligen seis diputados de un total de 100, luego de que en el Congreso anterior se habían logrado diez escaños. Este hecho abre una nueva fase del movimiento, queda al margen de la participación del gobierno en turno y cuenta con una mínima representación en la legislatura.

AVANCES, RETROCESOS Y LECCIONES

Para concluir quisiera volver a los dos ejes de análisis planteados al inicio: las nociones de “política contenciosa” y de “gobernar desde la diversidad”, y mirarlos a la luz de la experiencia del movimiento indígena en una doble perspectiva. Lo logrado a escala nacional con las políticas multiculturales surgidas desde el Estado y del mismo movimiento, y a escala regional y local por la gestión de los gobiernos alternativos de Pachakutik en el ejercicio del poder. Para esto es importante responder algunas

interrogantes: la primera es cuándo y cómo se moviliza el movimiento indígena ecuatoriano. Se distinguen tres etapas de este proceso:

La primera cuando el movimiento está por “fuera” del Estado, es decir, no es reconocido como actor político, tampoco es sujeto de políticas públicas específicas, está representado por intermediarios (generalmente blancos-mestizos) y su mejor definición es la invisibilidad. Se trata del periodo entre los años 1960 y 1990, lapso en que las principales reivindicaciones giraron alrededor del derecho a la tierra y la educación. Los logros fueron magros, una tibia reforma agraria e intentos aislados de educación auspiciados por la Iglesia y las ONG.

La segunda se inicia cuando el movimiento entra con fuerza a la escena política nacional y se integra orgánicamente al Estado, desde 1990 hasta 2002. Empieza a funcionar como un actor estatal más y debe enfrentar las reglas del juego político, así como aprender a manejar las prácticas y estrategias del poder. La propuesta principal gira en torno a la construcción del Estado pluricultural, multiétnico y plurinacional a través de una reforma política. La mayor conquista es la transformación de actores sociales en actores políticos, hasta el punto de conseguir cuotas de representación y participación a escala nacional, regional y local.⁷ Igualmente relevante es el reconocimiento por parte del Estado como pueblos con derechos individuales y colectivos.

La última etapa corre de 2003 a 2006 y se caracteriza por una curiosa paradoja: el movimiento indígena que había alcanzado el protagonismo político más significativo de los últimos años entra en un punto de quiebra y declive que lo mantiene en crisis. En esta fase el movimiento indígena se centra en la lucha contra el modelo neoliberal y en exigir las garantías de los derechos ya reconocidos, así como en las demandas de reforma política y económica. Los resultados se alternan entre logros y fracasos. El movimiento deja de ser el “único” actor político de la movilización de la etapa anterior; nuevos actores sociales se incorporan y su poder de negociación se relativiza. Por lo pronto, cabe preguntar si se trata de un repliegue estratégico o del agotamiento del movimiento indígena como sujeto histórico, tal como lo plantea un análisis del periodo (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 3).

Otra interrogante tiene que ver con las causas de la movilización. En el caso ecuatoriano, cuando surge la Conaie en 1986 está dirigida a la conformación de un nuevo tipo de Estado, diverso al Estado neoliberal vigente. Esa propuesta descansaba en la posibilidad del movimiento de crear su “propia institucionalidad” (Díaz-Polanco y

⁷ “A pesar de que los pueblos indígenas de la región han aumentado su poder político y representación durante la última década, esto no se ha traducido en los resultados positivos —en términos de reducción de la pobreza— que hubiésemos esperado encontrar” (Banco Mundial, 2005).

→ Sánchez, 2002).⁸ Sin embargo, luego del IV Congreso de la Conaie en 1993, en el cual se aprobó el proyecto político, la causa de la movilización cambia y se convierte en la construcción del Estado plurinacional, en la lucha desde el interior del Estado neoliberal para abrir su propio espacio de poder. Dentro de este planteamiento se inscribe la creación del Movimiento Pachakutik. Esta tesis, fundamental en la propuesta política del movimiento vista a la distancia, fue ignorada por el resto de los movimientos sociales. Su acercamiento al movimiento indígena no fue por la propuesta de la plurinacionalidad, sino por la capacidad de movilización política demostrada en los continuos levantamientos, lo cual impidió un debate a fondo al interior de las fuerzas sociales que incorporase el tema a la reforma política que el país exige.

Una interrogante que necesita ser discernida es cuándo cesa el movimiento en su activismo. Parte de la respuesta reside en que las políticas generadas desde el Estado ecuatoriano en los últimos años han respondido a las demandas del movimiento indígena al punto de lograr un relativo control del mismo. Así, el ejemplo del discurso y la acción estatal influidos por el desarrollismo atraparán al movimiento en su juego (es el caso del proyecto Prodepine). El Estado “cede” espacios de poder político al movimiento, similar a los espacios del “indio permitido” mencionado por Hale (2002), provocando una lucha interna entre organizaciones indígenas por acceder a los pocos recursos económicos estatales destinados para su desarrollo.⁹

En realidad los avances alcanzados por el movimiento con las reformas constitucionales de 1998, tuvieron como contrapunto la aprobación de normas que consagran una “governabilidad” que concentrará más el poder en manos de los mismos grupos oligárquicos del país. La figura del “presidencialismo” se consolida hasta tal punto que, en lugar de lograr una verdadera reforma del sistema político, lo cierra más y genera más mecanismos de control de la participación social y de la misma democracia. No hay que olvidar que al final de la década de los noventa, en la cual el movimiento indígena había llegado a su momento más alto, se produce en el país la crisis bancaria que desembocó en la dolarización de la economía, causante de la pérdida de la soberanía monetaria. A la distancia se puede observar que la “governabilidad” propuesta en la Constitución de 1998 fue funcional a los grupos de poder oligárquicos, ya que trasladó los costos de esta crisis al Estado, es decir, a todos los ecuatorianos y ecuatorianas, incluidos los pueblos indígenas.

⁸ Planteamientos similares han hecho los movimientos indígenas de Chile, México y Bolivia.

⁹ El costo del Prodepine entre 1998-2002 fue de 50 millones de dólares (1% de lo gastado por el Estado en el “salvataje” bancario en el año 1999. Además fue un préstamo del Banco Mundial que se contabiliza como deuda externa.

El Ecuador en este sentido es otro ejemplo de lo planteado por Hale (2002) y Postero (2001) para Guatemala y Bolivia, cuando mencionan que las reformas constitucionales y políticas del denominado “multiculturalismo neoliberal” han abierto nuevos espacios políticos de participación a los pueblos indígenas siempre que éstos no representen una pérdida real del poder político de los grupos oligárquicos y de los organismos monetarios internacionales neoliberales. Aquí cabe precisar que los derechos logrados por los pueblos indígenas son un avance, pero pocas veces se cumplen, ya que no se ha dado paso a la aplicación de las garantías que los hagan exigibles. Desde esta perspectiva, hablar de la construcción de una verdadera ciudadanía multicultural, tal como fue planteada al inicio, que implique cambios sustanciales en las relaciones de poder, redistribución del ingreso e inclusión social y cultural, para el caso ecuatoriano, sigue siendo una aspiración del movimiento indígena y del resto de los movimientos sociales. Asistimos a un reordenamiento de las fuerzas políticas y económicas neoliberales en franca campaña por minar las bases organizativas de los movimientos sociales que planteen nuevas formas de representación y participación contrahegemónicas.

Otra parte de la explicación del cese de la movilización indígena tiene que ver con un tema muy debatido, como fue la creación de Pachakutik en 1996, concebido como un mecanismo político para participar dentro de la institucionalidad del sistema político ecuatoriano y no como el brazo político de la Conaie, como sostienen muchos, ya que como tal es un sujeto político y esa calidad no la podría ceder a manos de un determinado movimiento. La pugna entre Pachakutik y la Conaie se ha centrado en situaciones coyunturales de lucha y decisiones, en las cuales una de las partes ha dejado a la otra fuera del juego: el Pachakutik definido y condicionado desde el sistema de partidos controlado por la estructura oligárquica de poder y la segunda en función del cumplimiento de su proyecto político e histórico. Estas divergencias se volvieron dramáticas al momento de decidir la alianza electoral que le dio el triunfo a Gutiérrez: por un lado Pachakutik, seducido por el acceso al poder, y por otro la confederación, manteniendo su estrategia de movilización y resistencia, aunque sin contar con la aprobación de las bases del movimiento para legitimar la alianza.

La ruptura de la alianza de gobierno fue digna pero tardía, por lo cual el movimiento, luego de su paso por el poder, sigue pagando el costo por la pérdida de la legitimidad lograda en años de duras luchas. Sin embargo, después del rompimiento, el gobierno en turno, a diferencia de los anteriores, iniciará una lucha frontal contra el movimiento indígena, denominada según la estrategia militar de “cerco y aniquilamiento” (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 17). Se trata de un enfrentamiento político en el cual el gobierno utilizó todas las debilidades y limitaciones del movimiento, para lo cual manejó tres mecanismos de gran eficacia: el nombramiento hasta con rango de ministros

de ex dirigentes de la Conaie; el asedio directo a las organizaciones de base a través de los programas sociales del gobierno que “financiaban” proyectos de desarrollo y los continuos intentos por dividirla y crear una segunda Conaie a través de la “compra” de ciertos dirigentes indígenas locales y regionales. Esta confrontación se habría de agudizar mucho más cuando el gobierno de Gutiérrez se alineó claramente con los intereses de las empresas transnacionales empeñadas en extraer los pocos recursos naturales que le quedan al país. Como bien lo expresa el análisis antes mencionado: “Los indios ya no son sólo un objetivo político a eliminar, sino un objetivo económico a controlar” (ICCI ARY-RIMAY, 2005: 17). La pregunta que queda pendiente ante la gestión de Pachakutik es si constituye o no un movimiento (partido) político “alternativo” o si es solamente el mecanismo institucional de participación del movimiento en el sistema político ecuatoriano.

Un tema relevante que muestra el caso ecuatoriano es el proceso de construcción de identidad del movimiento indígena (McAdam *et al.*, 2001). Del análisis de los diferentes episodios contenciosos se puede profundizar en algunas características propias. El carácter nacional de la Conaie como organización muestra una lección interesante: a diferencia de los movimientos en otros países latinoamericanos donde no hay todavía tanta unidad, esta característica le ha permitido al movimiento indígena ecuatoriano ser actor e interlocutor con el resto de los movimientos sociales y con el Estado. No obstante, el mismo hecho aparece como debilidad, ya que los diferentes gobiernos han favorecido la acción de otras organizaciones indígenas nacionales de menor representación que Conaie, utilizándolas con fines clientelares y divisionistas.¹⁰

La identidad del movimiento indígena ecuatoriano está unida a tres factores importantes, mencionados por Burbano (2005): a una estructura organizativa de alta densidad sustentada en las comunidades de base, a la formación de una élite y una intelectualidad indígena, y a la producción de un discurso que convirtió lo étnico en factor de movilización política. Según el mismo autor, y siguiendo a Foucault (1989) y Deleuze (1995), “La identidad indígena es un dispositivo de acción política que opera en dos niveles: como un recurso crítico al discurso dominante acerca de lo indígena y como mecanismo de reconstrucción de las autopercepciones de los indios respecto de su lugar en la sociedad y en el Estado” (2005: 261). Coincido con varios estudiosos (Barrera, 2001; Burbano, 2005) en que lo más novedoso y original del movimiento indígena ecuatoriano es la capacidad de articular lo étnico, lo clasista y lo popular en una misma identidad. En otras palabras, su capacidad de juntar lo dife-

¹⁰ Según Iza (2005: 113), Conaie reúne 75% de las organizaciones indígenas, el resto, 25%, está afiliada a otras cinco organizaciones nacionales, en especial a Feine (evangélica) y Fenocin (sindicalista).

rente, lo diverso y lo desigual en un mismo proceso que lucha contra la discriminación, el racismo y la pobreza. Este hecho abre nuevos campos de interpretación teórica, ya que en el caso ecuatoriano lo indígena generó una identidad positiva, a diferencia de lo que ocurrió, por ejemplo, en Perú, donde cumple una función de identidad negativa y por tanto desmovilizadora.

Respecto de la relación de los gobiernos locales alternativos con nuevas formas de representación y participación democrática en el marco de “gobernar desde la diversidad”, hay muchos ejemplos ilustrativos de que ciertas prácticas políticas indígenas propias no colonizadas han contribuido a “democratizar la democracia”, pero también hay otras que no se distinguen de las formas “tradicionales” de hacer política por parte de los partidos que funcionan principalmente como maquinarias electorales. Los logros en el campo económico desde los gobiernos locales son mínimos. No ha habido modificaciones en los modelos y políticas de redistribución del ingreso que permitan disminuir los índices de pobreza e iniciar un proceso de inversiones productivas locales.¹¹ Según el último informe del Banco Mundial (2005), para el periodo 1994-2004 la tasa nacional de pobreza creció en Ecuador, aunque afectó en menor medida a los pueblos indígenas. Sin embargo, las cifras muestran que a los indígenas les toma más tiempo recuperarse de la crisis que a la población no indígena, lo que a la larga puede ser más devastador. Los cambios económicos vividos por las comunidades indígenas en los últimos años (cambios demográficos, migración interna y externa, depresión productiva) hacen que la viabilidad económica de las mismas se encuentre en entredicho, lo cual cuestiona seriamente la política agraria planteada por el movimiento, la cual ha pasado a un segundo plano en sus reivindicaciones.

En el campo político parecen estar las transformaciones más significativas, medidas según la cantidad de movimientos políticos indígenas, representantes indígenas electos, normas constitucionales o políticas de salud y educación que han crecido de manera sorprendente durante los últimos 17 años. Sin embargo, la proporción de indígenas en los cuerpos legislativos y judiciales nacionales sigue siendo mínima comparada con la de los no indígenas, lo que implica que los indígenas siguen estando subrepresentados en las instancias nacionales encargadas de formular y ejecutar políticas públicas. Estos hallazgos nos permiten algunas reflexiones interesantes que para el caso ecuatoriano suceden por primera vez: el acceso de candidatos indígenas a cargos de representación popular ha permitido acercar la administración de lo público a los de “abajo”, a los pobres, a los que nunca han accedido al poder, como los llama el actual prefecto de Cotopaxi, ya que se trata de representantes de comunidades de base que llegan al de-

¹¹ La excepción para el caso de Cotopaxi es el proyecto Prodeco financiado por la Unión Europea.

sempañeo de un cargo público con el fin de cumplir un mandato colectivo del cual deben rendir cuentas periódicamente con la posibilidad de ser revocados si no lo cumplen.

Los espacios de poder local en los cuales están representados tanto indios como no indios han servido para abrir las fronteras étnicas que marcaban la anterior práctica política. Se trata de una experiencia en la cual se discute lo público y se definen las políticas públicas locales cara a cara entre los diferentes actores, es decir, sin intermediación de unos por otros como sucedió con anterioridad. Otro elemento que se debe tener en consideración es que en las provincias de la Sierra, Pachakutik ha podido presentar candidatos (indígenas y mestizos) a las diferentes nominaciones sin necesidad de hacer alianzas con otros partidos políticos. Esto ha hecho que el movimiento participe del juego político local sin someterse a pactos coyunturales, lo cual ha repercutido en su legitimidad. Esto también explica que gran parte de la votación obtenida por los candidatos indígenas provenga de electores mestizos, como fue el caso de la reelección del prefecto César Umaginga Guaman en el año 2004, que logró la votación más alta alcanzada por cualquier candidato anterior de origen mestizo.¹²

En este contexto, la relación Pachakutik-Conaie muestra otros matices diferentes a los antes señalados. Parecería que a escala local y regional el movimiento indígena no ha separado su carácter de movimiento social y político y no ha permitido que Pachakutik provincial asuma la representación política en forma exclusiva. Más bien, según lo observado en asambleas y reuniones políticas locales, ésta se somete a las orientaciones generadas al interior de las organizaciones indígenas provinciales, que son las que prevalecen. Este señalamiento seguramente es válido sólo para el caso de la Sierra, ya que en la región amazónica la relación es diferente, si bien plantea un punto de reflexión a escala nacional.

En el campo social es interesante advertir las diferentes percepciones que muestra el eje transversal de la interculturalidad del plan de gobierno indígena. Muchos de los testimonios hablan todavía de prácticas racistas entre mestizos e indios y viceversa. Sin embargo, a unos y otros los une la categoría de pobres, lo que ha permitido que todos se sientan representados por las autoridades elegidas, importando cada vez menos su origen étnico y cultural. Lo que está sucediendo en las juntas parroquiales rurales deja ver, como dice Guerrero (2004), identidades múltiples de representación, en las cuales indios y mestizos tienen la capacidad de reinventarse. Son identidades versátiles, dice el mismo autor, lo importante ahora no es ser indígena o ser mestizo, sino el estar indígena o estar mestizo. Esta dinámica encontrada en las instancias locales de poder muestra mayores espacios de democratización y participación, contrariamente a lo que sucede a escala nacional, donde más bien la gobernabilidad representada por la figura

¹² Reelecto nuevamente en abril de 2009 (nota de los coordinadores).

del presidencialismo cierra esos espacios. No obstante, ambas situaciones fueron aprobadas por las reformas constitucionales de 1998 y exhiben en la práctica dos estilos muy diferentes y a veces contradictorios de hacer política.

BIBLIOGRAFÍA

ASSIES, WILLEM, GEMMA VAN DER HAAR Y ANDRE HOEKEMA (eds.)

1999 *El reto de la diversidad*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, A. C.

BANCO MUNDIAL

2005 *Pueblos indígenas, pobreza y desarrollo humano en América Latina: 1994-2004*. Web 30 de junio de 2006. <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/.html>>, última actualización 24 de junio de 2005, versión 2.1.

BARRERA, AUGUSTO

2001 *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Quito, Centro de Investigaciones Ciudad y Editorial Abya-Yala.

2004 “Violencia: peligros autoritarios y desafíos democráticos”, *Iconos*, revista de Flacso sede Ecuador, núm. 19, pp. 8-12.

BURBANO DE LARA, FELIPE

2005 “La producción de lo étnico y la descomposición de la nación. El caso del Ecuador”, en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.) *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México, Gobierno del Distrito Federal-Casa Juan Pablos-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM-UACM, pp. 235-267.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE INDÍGENAS DE ECUADOR

1994 *Proyecto político de las nacionalidades y Pueblos del Ecuador*, texto aprobado por el IV Congreso de la Conaie, Quito.

DAGNINO, EVELINA

1998 “Culture, Citizenship and Democracy: Changing Discourses and Practices of the Latin American Left”, en Sonia E. Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar (eds.), *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*, Boulder Colorado, West View Press, pp. 33-63.

DÍAZ-POLANCO, HÉCTOR Y CONSUELO SÁNCHEZ

2002 *México Diverso. El debate por la autonomía*, México, Siglo XXI.

DELEUZE, GILLES

1995 “Qué es un dispositivo”, en *Michel Foucault, filósofo*, Barcelona, Gedisa.

- ESCOBAR, ARTURO; SONIA ÁLVAREZ Y EVELINA DIGNINO
 2001 *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Taurus-ICANH.
- FOUCAULT, MICHEL
 1989 *La voluntad de saber, historia de la sexualidad 1*, México, Siglo XXI.
- GARCÍA, FERNANDO
 2001 “¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001”, *Iconos, Revista de Flacso*, sede Ecuador, núm. 10, pp. 34-38.
- GROS, CHRISTIAN
 2000 “Proyecto étnico y ciudadanía en América Latina”, en *Políticas de la etnicidad. Identidad, Estado y modernidad*, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, pp. 118-126.
- GUERRERO, ANDRÉS
 2004 “La identidad nacional cuestionada”, *Tintaji*, núm. 58, Quito, Fundación Editorial La Pulga, pp. 10-11.
- GUERRERO, ANDRÉS (comp.)
 2000 “Estudio introductorio”, *Etnicidades*, Quito, Flacso, pp. 9-56.
- HALE, CHARLES R.
 2002 “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, parte 3.
- HARVEY, NEIL
 1998 *The Chiapas Rebellion. The Struggle for Land and Democracy*, Durham, Duke University Press.
- ICCIARY-RIMAY
 2005 “Los dilemas de la Conaie”, *Boletín ICCIARY-RIMAY*, año 7, núm.70, Quito, Ediciones ICCI, pp. 1-19.
- JELIN, ELIZABETH
 1993 “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo” *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, número 55, diciembre, pp. 21-38.
- JELIN, ELIZABETH
 1996 “La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad”, en Elizabeth Jelin y Eric Hershberg (coords.), *Construir la democracia. Derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 113-130.
- LEYVA, XÓCHITL
 2002 “Les lluites per la ‘ciudadanía étnica’ a Chiapas”, *Revista d’Etnologia de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, pp. 54-71.

LLUCO, MIGUEL

- 2005 “Acerca del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País” en Fabiola Escárzaga y Raquel Gutiérrez (coords.) *Movimiento Indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, México, Gobierno del Distrito Federal-Casa Juan Pablos-Benemérita Universidad Autónoma de Puebla-UNAM-UACM, pp.119-132.

MCADAM, D., S. TARROW Y C. TILLY

- 2001 *Dynamics of Contention*, Cambridge, Cambridge University Press.

PEÑA, GUILLERMO DE LA

- 1995 “Notas preliminares sobre ciudadanía étnica (el caso de México)” en Alberto J. Olvera (ed.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, pp. 283-304.
- 1999 “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”, *Desacatos*, vol. 1, año 1, primavera, pp. 13-27.

POSTERO, NANCY

- 2001 “Constructing Indigenous Citizens in Multicultural Bolivia”, publicación en línea. <geocities.com>.

ROSALDO, RENATO

- 1997 “Cultural Citizenship, Inequality and Multiculturalism”, en William Flores y Rina Benmayor, *Latino Cultural Citizenship. Claiming, Identity, Space and Rights*, Boston, Beacon Press, pp. 27-38.
- 2000 “La pertenencia no es un lujo. Procesos de ciudadanía cultural”, *Desacatos, Revista de Antropología Social*, núm. 3, México, CIESAS.

SANTOS, BOAVENTURA DE SOUZA

- 1998 *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regularización y la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-ILSA.