

¿PLURINACIONALIDAD O NACIONALISMO  
PLURICULTURAL? EL PROCESO  
CONSTITUYENTE Y LAS POLÍTICAS  
DEL GOBIERNO DE ALIANZA PAÍS  
EN EL ECUADOR DE LA “REVOLUCIÓN  
CIUDADANA” (2007-2013)

*Pierre GausSENS\**

También hay racismo en la izquierda,  
sobre todo en la que se pretende revo-  
lucionaria.

SUBCOMANDANTE  
INSURGENTE MARCOS

La llegada al poder de una serie de nuevos gobiernos en América Latina, a lo largo de los años 2000, con la elección del gobierno de Chávez en Venezuela (1998), Lula en Brasil (2001), Kirchner en Argentina (2003), Morales en Bolivia (2005), Correa en Ecuador (2006), Ortega en Nicaragua (2006), Lugo en Paraguay (2008) o Mujica en Uruguay (2009), representó un giro a la izquierda en el panorama político regional. Este giro tiene raíces históricas en las

\* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Paul Cézanne, maestro en Derecho Laboral por la Universidad Central del Ecuador y doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (pierre.gausSENS@gmail.com).

tres décadas anteriores, marcadas por las dictaduras y las contra-insurgencias militares, la imposición del neoliberalismo y de los planes de la política exterior imperial, así como la concomitante pérdida de legitimidad de los estados. En este contexto pos-1968, son entonces las resistencias y las luchas de los movimientos populares, como las de los pueblos originarios, de los campesinos sin tierra, de los obreros desocupados, de los jóvenes, de las mujeres, de todos los “sin”, las que generan las condiciones políticas propicias para la llegada al poder de nuevos gobiernos que, bajo la presión de la fuerza de movilización de estas clases y grupos subalternos, ahora rechazan la aplicación irrestricta del Consenso de Washington. En este sentido, el giro a la izquierda de los años 2000 debe entenderse en términos históricos como una consecuencia indirecta (inclusive indeseada), una especie de “daño colateral” de las resistencias populares al autoritarismo neoliberal.

En su oposición al Consenso de Washington y su presentación formal de izquierda, los gobiernos de este giro, más allá de las especificidades que pueden distinguirlos, comparten un rasgo central que radica en la cooptación simbólica, desde sus respectivas agendas políticas, de las demandas formuladas históricamente por las clases y grupos subalternos en movimiento, con el fin de poder metabolizar la impronta desde abajo dentro de las leyes del Estado y del mercado. Este proceso corresponde sobre todo con amplias reformas legales, pero en el caso de ciertos estados, como en Venezuela, Bolivia y Ecuador, con procesos constituyentes entendidos como las primeras y principales concesiones de los nuevos gobiernos frente a las luchas subalternas, cuyas innovaciones jurídicas transforman formalmente la institucionalidad del Estado mediante la integración de los ejes articuladores de estas mismas luchas dentro de la fuerza del derecho.

Es así como en Ecuador, el gobierno de Alianza País (AP) y las clases medias que lo sostienen perciben a las luchas populares, y en particular a las del movimiento indígena, como una amenaza ge-

neral para el orden de las cosas que el nuevo régimen busca construir, así como para la dolarización de la economía y, por tanto, para los ahorros y el poder adquisitivo de su electorado. Los recién electos administradores del Estado interpretan estas luchas como las principales causas de un estado preocupante de ingobernabilidad, cuya necesaria superación ha de pasar por una “refundación” del orden social dentro del proceso de la autollamada “revolución ciudadana”. En consecuencia, es con el fin de prevenir la “peligrosidad” de las clases y grupos subalternos que la nueva fracción de la burguesía en el poder del Estado, en concordancia con la tendencia filantrópica de sus cuadros, elabora en 2006 un programa electoral que hace ciertas concesiones a favor de los dominados. Y tal como en 1997, la primera concesión hecha consistió en la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (ANC), pues

[...] está en juego la posibilidad de que la sociedad se apropie en forma articulada de la discusión de los grandes temas nacionales. Para lograrlo, la sociedad movilizadora [...] deberá acompañar estrechamente las deliberaciones de la Constituyente para adueñarse de la Constitución y luego presionar para que se cumpla lo acordado.<sup>1</sup>

Son varias las innovaciones jurídicas que incuba el proceso deliberativo de la ANC, tales como los derechos de la naturaleza (*Pachamama*), el régimen del Buen Vivir (*Sumak Kawsay*) o el etnocidio. No obstante, la reforma institucional que aquí nos interesa se refiere al artículo primero de la nueva Constitución, el cual establece el carácter plurinacional e intercultural del Estado ecuatoriano. ¿De dónde vienen ambos conceptos? Su génesis histórica se ubica en la década de los ochenta, dentro del proceso organizativo de los pueblos originarios, el cual desemboca en la conformación de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del

<sup>1</sup> Alianza País, *Plan de Gobierno del Movimiento PAÍS 2007-2011. Un primer gran paso para la transformación radical del Ecuador*, Quito, Alianza País, 2006, p. 21.

Ecuador (CONAIE) en 1986. En este sentido, la agenda de la principal organización del movimiento indígena

[...] nunca utilizó ni la retórica ni la argumentación de los derechos colectivos. Su propuesta nunca fue la ampliación de la esfera de derechos hacia los derechos colectivos como punto central, sino su apelación al Estado plurinacional y a la sociedad intercultural. Comprendió también, que el discurso de los derechos es una coartada desde el poder y que era necesario superar esa coartada con planteamientos políticos.<sup>2</sup>

Lo cual significa que no son exclusivos de los pueblos originarios (“nada sólo para los indios”), sino como partes de un proyecto de sociedad tan incluyente como emancipador para todas las clases y grupos subalternos. ¿En qué consisten los planteamientos políticos defendidos por la CONAIE?

La plurinacionalidad no implica solamente una declaratoria formal en el artículo primero de la constitución, sino un cambio en la estructura del Estado y del modelo económico, en el marco del reconocimiento de niveles importantes de autogobierno territorial y del manejo y protección de los recursos naturales, en el ejercicio de la autoridad sobre las instituciones que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud, en el reconocimiento de la pluralidad jurídica, en la oficialización de los idiomas indígenas y la construcción de una verdadera interculturalidad sin imposiciones.<sup>3</sup>

El Estado plurinacional promovido por la CONAIE se construye en oposición con el modelo histórico del Estado capitalista, parlamentario, indigenista, monista y nacionalista, en la medida en

<sup>2</sup> CONAIE, *Ecuador. Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. Evaluación de una década: 1998-2008*, Quito, CONAIE-Tukui Shimi-IWGIA, 2010, p. 176.

<sup>3</sup> CONAIE, *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador*, Quito, CONAIE, 2007, p. 6.

que la propuesta de la plurinacionalidad implica cambios profundos, respectivamente: 1) en el sistema económico; 2) en la institucionalidad del Estado; 3) para el autogobierno de los pueblos sobre sus territorios, sus sistemas de educación y de salud; 4) por el pluralismo jurídico y el reconocimiento lingüístico, y, 5) para la interculturalidad, como eje transversal de las relaciones sociales.

### 1) Cambio de sistema económico:

El nuevo modelo económico debe regirse por principios de intercambio equitativo, reciprocidad y distribución solidaria como sus pilares fundamentales, es necesario hacer rupturas con los postulados del sistema capitalista que centra su accionar en la explotación de los seres humanos y de la naturaleza. Una propuesta en la que el derecho a la vida y la supervivencia esté por sobre el derecho del capital. Un modelo para todo el país que se preocupe y responda a las demandas y necesidades de todo el Ecuador y no sólo de determinadas regiones, ciudades o grupos de poder. La economía debe estar basada en principios ancestrales como el *sumak kawsay* que propone el buen vivir, en el principio de reciprocidad fomentado por las comunidades en prácticas como la *minga*, el *randy randy*, el cambia mano o *mañi mañachi*. Principios que cuestionan radicalmente la acumulación económica como fin de la economía. [...] La biodiversidad y la naturaleza no son una mercancía más que se compra y se vende y a la que se explota irracionalmente, la naturaleza es la *pachamama*, somos parte de la misma.<sup>4</sup>

### 2) Transformación democrática del Estado:

Se contraponen al modelo de democracia liberal y escasamente representativa que se nos ha impuesto, que fracasó en responder a los anhelos de soberanía popular verdadera. No es aceptable seguir suponiendo que sólo existe un modelo de representación y participación

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 20 y 21.

legítima. Los pueblos y nacionalidades del Ecuador tienen alternativas prácticas que ofrecer para el control social del Estado y la economía, la participación directa y la actividad colectiva y organizada. La soberanía popular debe ejercerse por una pluralidad de mecanismos democráticos.<sup>5</sup>

### 3) Autogobierno de territorios:

El reconocimiento del autogobierno, expresado como gobierno comunitario, que 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 indígenas, afroecuatorianos, no indígenas y montubios. [...] El Estado plurinacional garantiza la existencia de gobiernos territoriales comunitarios para el manejo y protección de la biodiversidad y sus recursos naturales, y de las instituciones locales que manejan asuntos de vital importancia como la educación y la salud. El gobierno territorial comunitario es un poder social, una expresión de la soberanía de la sociedad que puede y debe controlar a la administración del Estado.<sup>6</sup>

### 4) Pluralismo jurídico:

Los pueblos y nacionalidades indígenas durante siglos han desarrollado sistemas propios de aplicación de justicia, pese a los innumerables intentos de exterminio de estas prácticas ancestrales. Se trata de sistemas que están guiados por la necesidad de reparar el daño y de reinsertar al contraventor en la vida comunitaria. El ejercicio de justicia es parte del proceso de gobierno comunitario de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador y componente sustancial del Estado Plurinacional.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 15.

### 5) Interculturalidad:

No se trata de una propuesta étnica, de los indios para los indios. Se trata de una propuesta plurinacional, una propuesta política para el país, que parte de reconocer la diversidad para alcanzar la unidad.<sup>8</sup>

En resumen, la propuesta de

Estado plurinacional era la consecuencia lógica de demandar las condiciones necesarias para la existencia y la continuidad de los pueblos indígenas [...] dada por su capacidad de controlar y manejar sus recursos naturales, a través de sus propias normas, sus propias autoridades. ¿A eso qué nombre se le podía dar?<sup>9</sup>

El nombre de plurinacionalidad, como propuesta que busca ir más allá del disfraz “pluricultural” y “multiétnico” del Estado neoliberal en Ecuador, con base en la Constitución de 1998, en la medida en que la plurinacionalidad “está un paso más delante de la noción de pluri-etnicidad y multi-culturalidad. [...] Afecta a la estructura misma del Estado”,<sup>10</sup> del sistema económico y de las relaciones sociales en su conjunto.

Sin embargo, las luchas de la CONAIE por la construcción del Estado plurinacional no dejan de presentar algunas contradicciones y ambigüedades, tanto acerca de la cuestión del Estado en su relación con el sistema económico, como por su acoplamiento con la otra propuesta de la interculturalidad. Es así como la tensión inherente a este emparejamiento, entre las dimensiones de una plurinacionalidad más radical, y las de una interculturalidad más fácilmente asimilable dentro de la institucionalidad del Estado li-

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>9</sup> Pablo Regalsky, “Estado Nación y Estado Plurinacional”, en *Subversión*, núm. 2, Cochabamba, CAPA, 2009, p. 54.

<sup>10</sup> Pablo Dávalos, “Plurinacionalidad y poder político en el movimiento indígena ecuatoriano”, en *OSAL*, núm. 9, Buenos Aires, Clacso, 2003, p. 46.

beral, da pie en 2008 para que se reanimen las divisiones existentes entre las diferentes organizaciones del movimiento indígena, respectivamente, la CONAIE por un lado, con la propuesta de plurinacionalidad y, por el otro, la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y el Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (FEINE), ambas con la propuesta de interculturalidad, siendo estas dos otras organizaciones signatarias del Plan de Gobierno de AP. De tal manera que en la ANC, ambas propuestas son defendidas por separado, a pesar de la falsedad intrínseca del debate de raíz oficial que busca oponerlas, pues

la plurinacionalidad sin interculturalidad se reduciría a un agregado de nacionalidades sin proyecto común ni relaciones; mientras que la interculturalidad sin plurinacionalidad quedaría reducida a un ideal de relaciones intersubjetivas igualitarias sin la transformación política e institucional que esta nueva igualdad requiere.<sup>11</sup>

La escisión de la agenda del movimiento indígena ante el proceso constituyente es aprovechada por AP que integra ambas propuestas al texto constitucional, pero de manera asimétrica, con base en una interpretación que busca vaciar la “incómoda” dimensión contrahegemónica de la plurinacionalidad, enarbolando la interculturalidad como eje transversal en la institucionalidad del Estado reformado. Y es que la incomodidad de las clases dominantes hacia la propuesta de la CONAIE no es nada nueva:

Se ha visto a la plurinacionalidad como un recurso retórico y asimilable a las demandas de reconocimiento a la pluriculturalidad o pluri-ethnicidad. También se ha considerado a la plurinacionalidad como

<sup>11</sup> Agustín Grijalva, “Del presente se inventa el futuro: justicias indígenas y Estado en Ecuador”, en *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Ecuador*, Quito, FRL/Abya Yala, 2012, p. 74.

un deber-ser de un Estado no definido políticamente, por tanto, una especie de ucronía y utopía indígena. Las élites la han comprendido como un atentado a la soberanía del Estado y por tanto como una agenda no negociable. Dentro del mismo movimiento indígena la propuesta de plurinacionalidad ha servido a veces como un cajón de sastre: en su interior podía haber todo lo imaginable.<sup>12</sup>

La animadversión de la fracción ascendente de la clase dominante hacia la plurinacionalidad, a través de un gobierno de AP cuyos miembros fundadores se caracterizan por altos volúmenes de capital cultural, una acumulación de capital escolar de tipo meritocrático, y una extracción social de origen pequeñoburgués, se basa entonces en un republicanismo que no deja de confundir unidad con unicidad y autodeterminación con independencia: “No proponemos independentismo o separatismo, ni apoyamos aquellas propuestas sustentadas en el egoísmo encaminadas a formar cacicazgos locales”.<sup>13</sup> Esta sentencia, en una clara alusión a las luchas del movimiento indígena, es formulada en el Plan de Gobierno de AP del 2006 a pesar de la ausencia real de tesis secesionistas en los mismos planteamientos de la CONAIE: “El gobierno territorial comunitario no implica ‘crear un Estado dentro de otro Estado’ ni es un mecanismo para garantizar privilegios indebidos. El gobierno territorial comunitario como parte de un Estado unitario, reconoce la autoridad del Estado ecuatoriano”.<sup>14</sup> Por tanto, la mala fe con la que el programa electoral de AP invoca el peligro del separatismo, y moviliza los miedos que esta posibilidad puede suscitar en el imaginario nacionalista, no es más que otro “recurso retórico” para desacreditar la propuesta de la principal organización indígena.

Veamos el texto en sí de la Constitución de 2008. ¿En qué consisten las figuras jurídicas que establecen al Estado ecuatoriano

<sup>12</sup> Dávalos, *op. cit.*, pp. 43 y 44.

<sup>13</sup> Alianza País, *op. cit.*, p. 23.

<sup>14</sup> CONAIE, *Propuesta de la CONAIE...*, p. 11.

como plurinacional e intercultural? En este punto, se observa que la plurinacionalidad no logra trascender “una declaratoria formal en el artículo primero”, como ya lo había anticipado la CONAIE en su propuesta ante la ANC; por el contrario, el término de interculturalidad y su adjetivo se encuentran dispersos a lo largo del texto constitucional, al ser colocados la mayoría de las veces al final de una enumeración de principios jurídicos. Además, la nueva Constitución reconoce a los pueblos y nacionalidades indígenas (así como al pueblo afrodescendiente y al montubio) como sujetos colectivos de derecho. Los derechos colectivos preexistentes son ampliados y el artículo 57 genera nuevos derechos, tales como: el derecho a no ser objeto de racismo o discriminación, a mantener sus organizaciones políticas y sistemas jurídicos propios, a ser consultados previa adopción de medidas normativas que puedan afectar a dichos pueblos, a que la diversidad cultural se refleje en la educación pública y en los medios de comunicación, a tener sus propios medios de comunicación, así como la limitación de actividades militares en los territorios ancestrales. No obstante, cabe recalcar que estos reconocimientos y ampliaciones legales no se hacen sin constituir previamente fuertes controversias en el seno del partido AP (reflejadas en la evicción de Alberto Acosta como presidente de la ANC en pleno proceso constituyente), las cuales dan lugar a algunos reacomodos textuales, por ejemplo:

Artículo 171. Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, *dentro de su ámbito territorial*, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus *conflictos internos*, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al *control de constitucionalidad* [...].

Artículo 398. Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad [...]. El sujeto consultante será el Estado. La ley regulará la consulta previa. [...] El Estado valorará la opinión de la comunidad según los criterios establecidos en la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. *Si del proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa superior correspondiente.*<sup>15</sup>

Al mismo tiempo que el derecho a la consulta pierde toda fuerza vinculante, al quedarse la razón de Estado con la última palabra, y las comunidades afectadas sólo con hipotéticas indemnizaciones, la nueva Constitución recurre a una fórmula restrictiva e irreal de competencia para los ámbitos jurisdiccionales de la administración indígena de justicia, “porque hay áreas del Ecuador donde tal definición de territorio no es posible, y además porque en la práctica social la justicia indígena [...] se ejerce más en razón de las personas que del territorio.”<sup>16</sup> Aquí afloran las primeras contradicciones entre las demandas del movimiento indígena y su integración formal dentro de la institucionalidad del Estado. Estos desencuentros se expresan en una serie de restricciones con las que la plurinacionalidad es travestida en derechos colectivos, la interculturalidad en derecho a la no discriminación, el consentimiento en consulta, el territorio en simples títulos de propiedad sobre las tierras, y la participación en una mera pantomima.

Es más, estas restricciones se acompañan de omisiones, como son las reivindicaciones defendidas por las organizaciones indígenas y desechadas por la ANC. En el caso de la propuesta llevada por la CONAIE, quedan descartados: el concepto de autogobierno;

<sup>15</sup> Constitución Política de la República del Ecuador de 2008. Las cursivas son mías.

<sup>16</sup> Grijalva, *op. cit.*, p. 66.

el carácter plenamente oficial de las lenguas quichua y shuar, la representación política directa de las nacionalidades en todas las instancias de la institucionalidad estatal, el derecho al consentimiento previo de las comunidades para la explotación de los recursos naturales, la nacionalización de los sectores económicos estratégicos, una reforma agraria integral, y la erradicación completa de los organismos transgénicos, entre los principales puntos negados.

Contra toda lectura formalista, que suele oponer de manera maniquea poder constituyente y poder constituido, que tiende a idealizar el proceso constituyente (por ejemplo, lo hace Sousa Santos al hablar de “neo-constitucionalismo transformador”) pero, al mismo tiempo, sataniza la praxis de gobierno de los años siguientes sobre los tópicos de la “revolución traicionada”, en cambio, hemos evidenciado que la Constitución de 2008, en sus mismos contenidos, ya refleja una serie de profundas contradicciones que expresan una coyuntura marcada por una relación de fuerza favorable al gobierno y la fracción ascendente de la clase dominante que éste representa. Al revés, “la subsidiaridad de los movimientos sociales a la lógica política que se desarrollaba en ese entonces no ayudó a la reconstrucción y empoderamiento de éstos, dejándolos en una posición subalterna respecto a la política institucional”.<sup>17</sup> En este mismo sentido, el proceso constituyente representa

el momento en el que el movimiento indígena cede a la tentación de la democracia liberal [...]. La lucha por los derechos colectivos, sin la lucha política en contra del Estado liberal y el modelo económico de acumulación de capital, debilitan al movimiento indígena y reducen incluso el ámbito de sus propios derechos.<sup>18</sup>

Para la clase dominante en el poder, lo importante de la integración al Estado de las demandas subalternas no radica en el

<sup>17</sup> Decio Machado, “¿Una nueva etapa de los movimientos sociales en Ecuador?”, en *La Tendencia*, núm. 13, Quito, FES-ILDIS/CAFOLIS, 2012, p. 16.

<sup>18</sup> CONAIE, *Ecuador. Derechos colectivos de los pueblos...*, p. 41.

alcance del cambio que ésta puede generar (o no), sino en la producción de una imagen del cambio. Es así como el proceso de la “revolución ciudadana” en Ecuador se asemeja a una revolución conservadora (Bourdieu) o revolución pasiva (Gramsci), puesto que busca poner en práctica el principio de Lampedusa (también conocido como gatopardismo):

[...] cambiarlo todo (o fingir que lo cambian) con el fin de que nada cambie (aunque parezca que sí). Este procedimiento es extremadamente engañoso. El primer problema es inventar el cambio [...]. El segundo es engañar a una gran parte del bando del que se forma parte. El tercero es engañar a los oponentes.<sup>19</sup>

Aquí, el primer problema, el de la invención del cambio, es resuelto por la dimensión innovadora (en estrictos términos jurídicos) de la Constitución de 2008. El segundo problema provoca tensiones en el interior de AP a lo largo del proceso constituyente, pero sin que éstas pongan en riesgo la dinámica ascendente de la fracción de clase que representa el nuevo partido. En cambio, el tercer problema se relaciona directamente con las políticas de gobierno, sobre todo en relación con los movimientos subalternos y, en particular, con el movimiento indígena.

Por tanto, revisemos ahora la evolución de las medidas del gobierno de AP en materias interculturales, como normas secundarias de aplicación de una Constitución que establece el principio de Estado plurinacional. En efecto, la manera de persuadir que la ausencia real de cambio signifique la existencia ficticia de cambio, precisamente, “puede venir con el pretexto de la ecología o del multiculturalismo [...] [y] es muy difícil para los movimientos no dejarse llevar por la corriente al paso del tiempo, en especial, si por

<sup>19</sup> Immanuel Wallerstein, *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*, México, CEIICH-UNAM/Siglo XXI, 1998, p. 85.

este medio pueden obtener parte de sus objetivos inmediatos”.<sup>20</sup> ¿Cuáles son las medidas adoptadas por el gobierno de AP en los ámbitos de la plurinacionalidad?

De 2008 en adelante, “se ha constatado una restricción en el contenido de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas y una limitación permanente y sistemática de su ejercicio. La declaración del carácter plurinacional en la Constitución no ha sido materializada en la organización política del Estado”.<sup>21</sup> Este diagnóstico llega a ser compartido por el mismo gobierno de AP, al reconocer esta misma situación a través de una litote tan formidable como lapidaria, pues en un nivel estatal, oficialmente “no han existido [...] avances significativos en una transformación de la institucionalidad plurinacional e intercultural.”<sup>22</sup> No obstante, ¿cómo pasar del énfasis casi lírico de la nueva Constitución a este resultado de nulo avance en materias interculturales, cinco años después de su adopción? Basta revisar algunas políticas del gobierno de AP para aportar elementos de respuesta. En este sentido, resulta ejemplar una de las primeras medidas tomadas en el momento posconstituyente, con la expedición en junio de 2009 del Decreto Ejecutivo 1780,<sup>23</sup> el cual revive el *modus vivendi* firmado por el Estado ecuatoriano con el Vaticano en 1937. Y vale aquí reproducir *in extenso* los contenidos de este decreto:

Considerando:

Que, es un imperativo del Gobierno Nacional sostener y *fomentar toda obra que tienda a la vitalización y fortalecimiento de la Patria, lo*

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 86.

<sup>21</sup> Francisco Hurtado, “Análisis y perspectivas del ejercicio de derechos colectivos en Ecuador”, en *Informe sobre derechos humanos 2011*, Quito, UASB, 2012, p. 93.

<sup>22</sup> Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), *Buen Vivir. Plan Nacional: 2013-2017. Todo el mundo mejor*, Quito, SENPLADES, 2013, p. 95.

<sup>23</sup> Debido al fuerte rechazo de las organizaciones indígenas, este decreto es reformado en agosto (Decreto Ejecutivo 15) mediante la corrección de una terminología más apegada a la Constitución de 2008, pero sin modificar en absoluto las prerrogativas asignadas anteriormente a favor de las misiones católicas.

*mismo que a la incorporación a la vida socio-económica y cultural de la República, de todos los habitantes de las provincias Amazónicas, Esmeraldas y Galápagos;*

*Que, las Misiones Católicas [...] desde hace años vienen laborando eficazmente para el progreso de esos sectores del territorio nacional;*

Decreta:

Art.1. Facúltese al Señor Ministro de Gobierno para que, a nombre y representación del Gobierno Nacional de la República del Ecuador, celebre un contrato con los representantes de las Misiones Católicas [...] de conformidad con las siguientes cláusulas:

PRIMERA. Las Misiones [...] se comprometen:

a) A trabajar con todo afán en pro del desarrollo, fortalecimiento de las culturas, *evangelización e incorporación a la vida socio-económica del país, de todos los grupos humanos que habitan o habitaren dentro de la jurisdicción territorial encomendada a su cuidado, exaltando los valores de la nacionalidad ecuatoriana;* [...].

e) A organizar y poner en funcionamiento con el apoyo económico del Gobierno, emisoras de radio y televisión, destinadas a la *difusión de la cultura y los valores morales que deben primar en todo ciudadano* [...].

SEGUNDA. *El Gobierno Ecuatoriano, por su parte, atento a la magnitud e importancia de la empresa encomendada a las Misiones Católicas, y a las dificultades y sacrificios que ella supone,* por las circunstancias y condiciones de las provincias de la Región Amazónica, provincia de Esmeraldas y provincia de Galápagos, se obliga: [...].

i) *Prestar todo el apoyo por parte de las Fuerzas Armadas [...] a las Misiones Católicas* para que, éstas, puedan realizar con mayor eficacia y eficiencia su actividad; [...].

m) *Eximir a las Misiones, en sus actividades propias, del Impuesto al Valor Agregado* [...].

Art.3. La duración del presente contrato será de diez años [...]. Si alguna de las partes no manifestare por escrito su voluntad de darlo por terminado, [...] se lo entenderá renovado en los mismos términos, condiciones y tiempo.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Las cursivas son mías.

Además del hecho (anecdótico en comparación con el sentido de la terminología usada) de que dicho decreto contradice el carácter laico del Estado según la Constitución del 2008, resulta curiosa la manera en que los mismos contenidos encuentran un eco histórico en el artículo 68 de la Constitución Política de 1830, la cual funda la recién creada “República” en los siguientes términos: “Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta clase inocente, abyecta y miserable”,<sup>25</sup> ahora con la única diferencia de que esta clase tiene “sectores” y que la intensidad de la “encomienda” evangelizadora ha pasado de la “excitación” de ayer a la “exaltación” de hoy. En general, los términos empleados por el gobierno de AP en este decreto nos dan el tono: una suerte de mezcla entre caridad cristiana, filantropía higienista y un rancio indigenismo. Lejos quedan los planteamientos de la CONAIE, cerca está la visión reaccionaria de las clases dominantes hacia el indio (y el negro), quien sigue siendo considerado como un menor de edad, cuya “rebeldía infantil” requiere tutela, o como la rémora de un pasado anacrónico, que precisa ser liquidado para no impedir el desarrollo de “los valores morales que deben primar en todo ciudadano”.

En consecuencia, no es de sorprenderse si, apoyado en esta visión, el gobierno de AP emprende a partir de este mismo año de 2009 la confiscación sistemática de los espacios de poder conquistados por las luchas del movimiento indígena a lo largo de las dos décadas anteriores. En este sentido, una reforma a la reciente Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador, de septiembre de 2007 (que unificaba éstas y garantizaba su plena autonomía) permite la recuperación en manos ministeriales de las instituciones gestionadas hasta ese entonces por las organizaciones indígenas (la CONAIE y la FEINE principalmente),

<sup>25</sup> Constitución Política del Ecuador de 1830.

tales como el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionales del Ecuador (CODENPE), la Dirección de Salud Indígena (ahora llamada Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador), el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador, así como la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB).

Aquí, sólo basta revisar este último caso. La DINEIB es creada en 1988 ante la presión de las movilizaciones del movimiento indígena a favor de un sistema propio de educación, cuya administración queda a cargo de la CONAIE.<sup>26</sup> Sin embargo, con su llegada al poder, AP expide el Decreto Ejecutivo 1585 de febrero de 2009, el cual pone fin a esta administración y a su autonomía, así como establece la recuperación de la Dirección en manos del Ministerio de Educación y Cultura del Ecuador (MEC), en una flagrante violación a la jurisprudencia internacional.<sup>27</sup> Acto seguido, Alberto Guapisaca es nombrado como nuevo director de la DINEIB, en su calidad de dirigente kichwa proveniente de... la FENOCIN. Para el gobierno de AP, se trata de “continuar el fortalecimiento de la educación intercultural, más allá de visiones etnocentristas”,<sup>28</sup> en otra clara referencia de su programa electoral respecto de la CONAIE y su administración de la DINEIB (en el mismo tono, la posterior Ley Orgánica de Educación Intercultural, aprobada en 2011, en el numeral *c*) de su tercer artículo, establecerá entre “los fines de la educación el desarrollo de la identidad nacional”). Es más, en marzo de 2009, un comunicado del MEC justifica el Decreto Ejecutivo 1585 del mes anterior en los siguientes términos:

<sup>26</sup> Para mayores desarrollos sobre la dimensión educativa de las luchas de los pueblos originarios, véase María González, *Movimiento indígena y educación intercultural en Ecuador*, México, UNAM/Clasco, 2011.

<sup>27</sup> Prueba del desconocimiento oficial hacia esta jurisprudencia, de las 103 leyes aprobadas por el gobierno de AP entre octubre de 2008 y 2013, solamente 11 invocan a normas internacionales para su sustento legal.

<sup>28</sup> Alianza País, *op. cit.*, p. 60.

Es deplorable desde todo punto de vista, pero sobre todo desde el educativo que, por ejemplo, en el texto escolar de kichwa, de séptimo de Educación General Básica, de la serie *Yachaypak kùkayu*, se introduzca una lectura bajo el título de “Nuestras organizaciones regionales”, en donde se dice: “Cuando los mestizos usurparon nuestras tierras para venderlas, para quitarnos nuestros productos y hacernos trabajar gratuitamente en las tierras de ellos, se vio la necesidad de reunirse para hablar y solucionar estos problemas” (p. 31). Luego, la lectura continúa con propaganda, textual y gráfica, a favor de la ECUARUNARI, CONFENIAE y la CONAICE. El texto, en general, contiene iconografía política a favor de la CONAIE y sus filiales. En la página 143, la unidad plantea preguntas sobre los levantamientos indígenas como, entre otras, las siguientes: “¿De qué manera hacen levantamientos los indígenas? [...] ¿Cómo se reúnen todos los indígenas de las provincias? [...] ¿Nos darán lo que pedimos si no hacemos levantamientos? [...] ¿Qué nos hacen los militares cuando salimos a la carretera?”<sup>29</sup>

Quizá sea el cuestionamiento final hacia el papel de la institución castrense, lo que hace “derramar el vaso” moralista del espíritu jacobino que se expresa líneas arriba, pero lo cierto es que las referencias a los levantamientos resultan insoportables para los oídos de la burguesía meritocrática de AP. El tono de indignación del gobierno de AP se explica por el hecho de que, a su juicio:

la resistencia a una voluntad política orientada por la ciencia del bien común sólo puede ser efecto de la ignorancia. [...] En tanto que buenos alumnos, que estiman que sólo le deben a su mérito escolar, es decir, a su competencia, el haber accedido a las más altas posiciones sociales, los nuevos dirigentes tienen dificultad para ver en esos excluidos otra cosa que no sean los “abandonados a su suerte”, empujados a la

<sup>29</sup> Ministerio de Educación y Cultura de Ecuador, “El gobierno de la revolución ciudadana fortalece la educación intercultural bilingüe” (comunicado), Quito, MEC, marzo de 2009.

rebelión por el resentimiento del “fracasado”: la “pobreza” que, en otra época, habría sido la justa sanción del vicio, se había convertido durante la fase triunfante del optimismo planificador, en la sanción inevitable de la incompetencia (por no decir de la estupidez).<sup>30</sup>

En este sentido, el comunicado de marzo no es más que el fiel antecedente cronológico del decreto evangelizador de junio. La principal justificación de las sucesivas restricciones al ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos originarios, que implican estas primeras medidas del gobierno de AP, llega con la organización por el Instituto Nacional de Estadísticas y Cifras (INEC) de un Censo de Población y Vivienda en 2010. En este censo nacional, tanto los contenidos del cuestionario de la encuesta, cuyas categorías reproducen la estratificación social por la tez (“blanco”, “mestizo”, “indígena”, “negro”), como las prácticas con las que es concretamente organizada la encuesta, conduce al ejercicio de autoidentificación individual hacia la legitimación forzosa del clivaje racial y de la “mestizofilia” nacionalista. La intencionalidad de los términos en los que está planteado el censo busca reducir al mero fenotipo los rasgos culturales de pertenencia al grupo social, lo cual se traduce en los siguientes resultados oficiales: 71.9% de mestizos, 7.4% de montubios, 7.2% de afrodescendientes, 7% de indígenas y 6.1% de blancos.

En el Ecuador de la “revolución ciudadana” existe oficialmente 7% de población indígena (dando así continuidad al anterior censo nacional de 2001, que ya estimaba a dicha población en 6.8%, mientras que el Banco Interamericano de Desarrollo estimaba a esta misma población en 43%, y la Comisión Económica Para América Latina en 47% para este mismo año). Es así como, “en el lapso de apenas cinco décadas, el Ecuador ha pasado de tener una

<sup>30</sup> Pierre Bourdieu y Luc Boltanski, *La producción de la ideología dominante*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2009, p. 105.

población indígena de 80% a 6%”.<sup>31</sup> La liquidación de la “rémora” ya no opera en un plano estrictamente físico sino también simbólico, como especie de “censocidio” o “genocidio burocrático”,<sup>32</sup> basado en el poder mágico del Estado, el mismo que hace existir todo lo que lo oficial nombra y, al mismo tiempo, hace desaparecer todo lo que calla.

Si los resultados del censo afirman que los pueblos indígenas sólo representan 7% del total de la población, entonces sus luchas y demandas sólo pueden expresar los intereses particulares de una minoría (étnica). En este sentido, la manipulación del recurso estadístico busca otorgar una apariencia de legitimidad experta a la imagen del “perro del hortelano”.<sup>33</sup> Para las minorías oficialmente definidas como tales, sólo queda el deber moral de su “incorporación a la vida socioeconómica y cultural de la República”. Es para ayudarles en esta “misión” que, por ejemplo, el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 establece como objetivo la obtención de 12% de indígenas y afrodescendientes dentro del funcionariado y que, en 2012, el Ministerio de Relaciones Exteriores inaugura una primera medida de la mal llamada “discriminación positiva”, al aplicar esta cuota racial para la selección de secretarios en la función diplomática.

Otras políticas significativas del gobierno de AP en su trato hacia los pueblos originarios se refieren a otros ámbitos de la pluri-nacionalidad. Por ejemplo, respecto del derecho a la consulta, éste es tergiversado por dos medidas gubernamentales: el Decreto Ejecutivo 1040 de 2008, que elimina los reglamentos de consulta para

<sup>31</sup> CONAIE, *Ecuador. Derechos colectivos...*, p. 20.

<sup>32</sup> Expresiones encontradas en H. Gundermann, J. Vergara y R. Foerster, “Contar a los indígenas en Chile. Auto-adscripción étnica en la experiencia censal de 1992 y 2002”, en *Estudios Atacameños*, núm. 30, San Pedro de Atacama, IIAM-UCN, 2005.

<sup>33</sup> En referencia al famoso artículo firmado por Alan García, entonces presidente de Perú, en el diario *El Comercio* del 28 de octubre, 2007, que retoma la clásica imagen del “mendigo sentado en un saco de oro” (Humboldt) para tratar de ridiculizar al movimiento indígena en su oposición al extractivismo.

imponer un proceso de participación favorable a las empresas, y el Decreto Ejecutivo 1247 de 2012, el cual ratifica el anterior para el caso singular del sector petrolero.<sup>34</sup> De esta manera, el derecho a la consulta se ve reducido a prácticas institucionales de “socialización” de los proyectos de desarrollo, todo desde el Estado y, en su caso, con respaldo oficial a favor de la empresa.

Respecto a la cuestión del pluralismo jurídico, es decir, al reconocimiento de los sistemas de administración de justicia propios de las nacionalidades indígenas, y su coordinación con el sistema judicial del Estado, ya hemos visto que el artículo 171 de la nueva Constitución, a pesar de declarar formalmente la autonomía de la “justicia indígena” y ubicarla en un plano de igualdad y reciprocidad con la “justicia ordinaria”, al mismo tiempo presenta ambigüedades acerca del alcance jurisdiccional de la administración indígena de justicia (en términos de índole, espacio y delito). Además, este artículo establece un control de constitucionalidad y delega al Estado la garantía del respeto de la jurisdicción ordinaria hacia las cosas juzgadas por la jurisdicción de las autoridades comunitarias. Finalmente, “la ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación” entre ambas jurisdicciones. Sin embargo, es de aclarar que la Constitución anterior de 1998 ya contenía un mandato expreso obligando a dictar dicha ley, la cual quedó como letra muerta, lo mismo está pasando con la Constitución de 2008 después de cinco años de haber sido aprobada.

Por ejemplo, en 2011, la Comisión de Justicia y Estructuración del Estado de la Asamblea Nacional elabora un “Proyecto de Ley Orgánica de Coordinación y Cooperación de la Justicia Indígena”, inspirado en el “modelo” de la Ley del Deslinde Jurisdiccional del mismo año, expedida por el gobierno del MAS en Bolivia. Este

<sup>34</sup> Sobre las contravenciones del Decreto Ejecutivo 1247 a los derechos de los pueblos originarios, véase Silvana Sánchez, “Reglamento de consulta analizado a la luz de los derechos de los pueblos indígenas”, en *Horizonte de los derechos humanos. Ecuador 2012*, Quito, UASB, 2013.

proyecto legislativo, apoyado en una interpretación restrictiva de los “conflictos internos” que puede resolver la administración indígena de justicia, opera entonces una distinción entre delitos “complejos” (conflictos no internos) y delitos menores (conflictos internos), siendo los primeros partes de la jurisdicción exclusiva de la administración del Estado. Este trato discriminatorio,<sup>35</sup> si bien sigue infantilizando al indio por ser considerado como incapaz de aprehender la “complejidad” de las cosas, pretende sobre todo excluir del ámbito de competencia de la administración indígena de justicia, a ciertas materias relacionadas con los intereses del Estado en su monopolio de la violencia legítima (de allí la ausencia de toda referencia a la jurisdicción indígena en el Código Orgánico Integral Penal de 2014), tales como el homicidio, el narcotráfico, la infracción tributaria o aduanera, el conflicto de trabajo o de seguridad social, o el daño ambiental, entre las principales.

Una vez más, para AP el peligro radica en que la pluralidad jurídica se exprese en un control efectivo por parte de las organizaciones del movimiento indígena sobre sus ámbitos territoriales de jurisdicción. Es decir, para la fracción de la clase dominante en ascenso, la administración indígena de justicia no puede constituir, de ninguna manera, un límite al monopolio del Estado sobre el territorio nacional, en calidad de un nuevo marco institucional que podría resultar adverso a su política económica y, en particular, a su orientación extractivista en relación con los procesos de acumulación por desposesión sobre las riquezas (en términos

<sup>35</sup> Sobre un caso emblemático de discriminación y deslegitimación de la administración indígena de justicia bajo el gobierno de AP, véase Raúl Llásag, “Avances, límites y retos de la administración de justicia indígena en el Ecuador, año 2010. El caso La Cocha”, en *Develando el desencanto: informe sobre derechos humanos*, Quito, UASB, 2011. En cambio, y sobre el mismo tema, del 2008 al 2013, de las 561 denuncias interpuestas ante el sistema judicial del Estado en relación con el delito de discriminación racial, 124 de ellas han sido desestimadas, 76 archivadas, sólo 19 han presentado una instrucción fiscal y ninguna ha obtenido sentencia condenatoria, con base en datos del Programa Andino de Derechos Humanos de 2014.

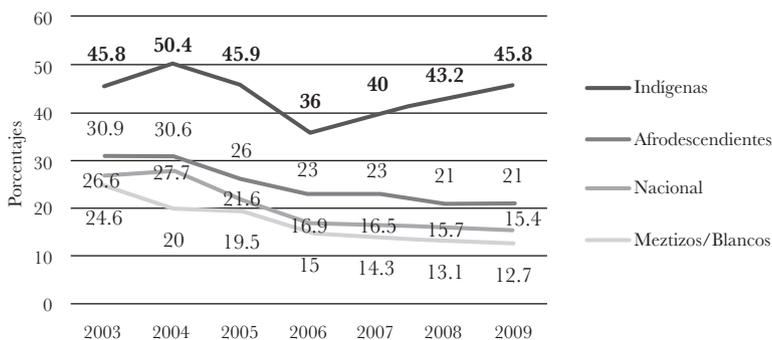
de recursos naturales y de reservas no proletarizadas de fuerza de trabajo) existentes en los territorios de los pueblos originarios.

En conclusión, la plurinacionalidad e interculturalidad del Estado ecuatoriano quedan en el mero papel de texto constitucional, o impresas en algunos membretes ministeriales. La vasta empresa de *Aufklärung* emprendida por la burguesía meritocrática de AP, a favor de la unificación cultural del mercado interno, mediante una redistribución del acceso tanto a los códigos nacionales vía el sistema escolar como a las condiciones económicas para el ejercicio de la ciudadanía, sólo puede ir en contra del reconocimiento de la diversidad que implica la plurinacionalidad. “Porque la burguesía necesita una norma única, homogénea y universal de manera que pueda hacer transferencias de capital rápidamente [...] tiene que apelar al multiculturalismo como mecánica de dominación, [...] que es completamente diferente al Estado plurinacional”.<sup>36</sup> Es por esta principal razón que el gobierno de AP se ve forzado en mantener el membrete plurinacional al mismo tiempo que lo interpreta y pone en práctica con base en los esquemas (neoliberales) del multiculturalismo, el cual sí es compatible con el monismo jurídico y el “patriotismo económico” que requiere la orientación keynesiana de sus políticas económicas. Por eso, las medidas del gobierno de AP enfatizan de manera burda el carácter intercultural del Estado, más inofensivo para sus intereses que una plurinacionalidad ahora precarizada en su dimensión identitaria, y sistemáticamente negada en su dimensión material respecto al derecho a la autodeterminación territorial y al autogobierno de los pueblos originarios.

El gobierno de AP convierte la propuesta de la CONAIE para “la unidad en la diversidad” en la refundación del nacionalismo en el multiculturalismo. Ironía de la historia, las “víctimas del progreso” parecen ser las mismas que en siglos pasados, tal como lo

<sup>36</sup> Regalsky, *op. cit.*, p. 51.

Figura 1. Evolución “étnica”  
de la extrema pobreza (2003-2009)



FUENTE: Juan Ponce y Alberto Acosta, “La pobreza en la ‘revolución ciudadana’ o ¿pobreza de revolución?”, en *Ecuador Debate*, núm. 81, Quito, CAAP, 2010, p. 13.

ilustra la tendencia a la baja del porcentaje de unidades domésticas indígenas en condición de extrema pobreza, anterior al 2006, la cual se revierte para no dejar de crecer en los cuatro primeros años del gobierno de AP, pasando de 36% a 46% (véase Figura 1).

Lejos del proyecto plurinacional, la construcción del Estado-nación impulsada por la “revolución ciudadana” no sólo se realiza en contra de toda división de clases y grupos sociales y de los conflictos que de esta división nacen. La unificación cultural que requiere la acumulación de capital, a través de la expansión de la lógica administrativa del Estado, “sería difícil de implantarse mientras el movimiento indígena, y el conjunto de movimientos [...], mantengan su poder de convocatoria y su capacidad de veto social”.<sup>37</sup> Por tanto, esta gran empresa se impone en detrimento de los códigos organizativos que están en el centro de las condiciones

<sup>37</sup> Pablo Dávalos, “Alianza País: réquiem por un sueño”, en *30-S Fuego a discreción*, Quito, PH Ediciones, 2011.

de lucha de las clases y grupos subalternos, empezando con las culturas de los pueblos originarios. Al parecer, en la guerra a los pobres que libra la nueva fracción de la clase dominante en el poder, bajo pretexto filantrópico de combate a la pobreza, aún quedan idolatrías por extirpar, pues “para ella, las formas pre-burguesas del organismo social de producción son algo así como lo que para los padres de la Iglesia, las religiones anteriores a Cristo”.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Carlos Marx, *El Capital*, capítulo 1, México, Siglo XXI Editores, 2010.