

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR  
SEDE ECUADOR

AREA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PROGRAMA DE MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EL MOVIMIENTO INDIGENA COMO ACTOR SOCIAL A PARTIR DEL  
LEVANTAMIENTO DE 1990 EN EL ECUADOR:  
EMERGENCIA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ENTRE LOS INDIGENAS Y EL  
ESTADO ENTRE 1990-1998

Holger Díaz Salazar

Quito, 5 de julio del 2001

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magister de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

.....  
Holger Díaz Salazar  
Quito, 5 de julio del 2001

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR  
SEDE ECUADOR

AREA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PROGRAMA DE MAESTRIA EN RELACIONES INTERNACIONALES

EL MOVIMIENTO INDIGENA COMO ACTOR SOCIAL A PARTIR DEL  
LEVANTAMIENTO DE 1990 EN EL ECUADOR:  
EMERGENCIA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ENTRE LOS INDIGENAS Y EL  
ESTADO ENTRE 1990-1998

Alumno: Holger Díaz Salazar  
Director de tesis: Doctor, César Montúfar  
Quito, 5 de julio del 2001

## ABSTRACT

En la historia del Ecuador contemporáneo, desde 1990 en que se lleva a efecto el primer levantamiento indígena nacional aparece el movimiento indígena como un nuevo actor social que trastorna su condición social, el rol que tradicionalmente le había sido asignado por la sociedad y el Estado ecuatoriano y trata de conquistar un espacio público que le había sido negado por muchos siglos debido a la situación indígena de exclusión y marginación social.

A partir de 1990 y los sucesivos años, década que se caracteriza en el Ecuador como un acumulado de nuevas movilizaciones y levantamientos indígenas de sentido nacional, el movimiento indígena se transforma en un nuevo actor social necesario en la sociedad debido a que asume una funcionalidad política que va más allá de su base organizacional y a través de una nueva discursividad y praxis política busca expresar un sentimiento social que ya no encaja en el discurso ni la práctica política decadentes del sindicalismo ni de los partidos políticos tradicionales.

Desde el ámbito estrictamente del Estado, éste tampoco vino representando los intereses de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador, a pesar de que algunos gobiernos crearon ciertas oficinas de atención a los sectores indígenas en el Ministerio de Bienestar Social. El Estado en sí mismo no había trastocado desde su formación original su fundamental principio uninacional concebido desde la ideología del mestizaje racial.

Ante los hechos de exclusión de larga data de los Pueblos Indígenas promovidos por el Estado ecuatoriano y ante hechos más inmediatos tales como los ajustes estructurales, la modernización del Estado de tendencia privatizadora, la intervención de políticas internacionales, etc., el movimiento indígena asume en la década del noventa su rol protagónico, mediante propuestas substancialmente indígenas que buscan el reconocimiento del Ecuador como un país **pluricultural, multiétnico y plurinacional**, en el sentido de democratizar la sociedad y el Estado ecuatoriano. En este plano la participación indígena y negra se tornaría necesaria como búsqueda de aquello de **Nunca más un Ecuador sin nosotros**.

La investigación que plantéo se inscribe en este contexto. Los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, mediados por el movimiento indígena, por un lado, durante la década del noventa intentaron ir configurando un mayor acercamiento con el Estado a través del diálogo y la negociación política, y por otro lado, la estructuración de nuevas relaciones entre los indígenas y el Estado por medio de la creación de instituciones, tales como la Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas, la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, SENAIME, el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, CONPLADEIN y el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE.

El objetivo de la investigación consiste en analizar para que sirvió cada movilización indígena ante el Estado ecuatoriano durante los acontecimientos indígenas de 1990, 1992, 1994 y 1997 y la emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado ecuatoriano desde 1990 hasta 1998. En dicho marco de estudio lo que me interesa averiguar es ¿para qué sirvió cada movilización ante el Estado ecuatoriano durante los sucesos indígenas de 1990, 1992, 1994 y 1997? y ¿cómo después de cada movilización indígena surgió una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado?

## DEDICATORIA

El **progreso** de los Pueblos, de las Nacionalidades y del Estado ecuatoriano depende de su peculiar autoconocimiento de sí mismo, de la confianza absoluta de sus ciudadanos en el país y de la firme convicción de planear mancomunadamente el devenir del Ecuador, con la mirada puesta en la creación de un único proyecto político de Estado nacional distinto al actual, en el que todos hagamos de la **libertad** nuestra bandera de lucha.

Dedico mi esfuerzo investigativo a los distintos Pueblos y Nacionalidades Indígenas del Ecuador por haberme enseñado mucho y a la Universidad Andina Simón Bolívar por haberme dado la oportunidad de aprender de aquellos.

## **AGRADECIMIENTO**

Me congratulo enormemente con la Universidad Andina Simón Bolívar, particularmente, con el Doctor Enrique Ayala Mora, por haberme dado la oportunidad de investigar en el marco del Movimiento Indígena Ecuatoriano; al Doctor César Montúfar, por haberme conducido con tesón en la elaboración de la Tesis; y a mis amados padres que me han brindado total apoyo para el culmen de esta tesis.

## TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCION.....  
9

### CAPITULO I

¿Para	qué	sirvió	cada	movilización	
indígena?.....					14
1.	Antecedentes de cada movilización indígena:				
I.	Antesala	del	levantamiento	indígena	de
1990.....					15
II.	La marcha indígena de los pueblos amazónicos desde el Puyo hacia Quito				en
1992.....					19
III.	Movilización por la vida. El proceso de reuniones del proyecto de ley agraria integral de las organizaciones indígenas y campesinas del Ecuador,				de
1993.....			junio		20
IV.	La Asamblea Nacional Constituyente de 1997 y el movimiento indígena....				22
2.	Propuestas del movimiento indígena:				
I.	El		levantamiento		de
1990.....					23
II.	La marcha indígena de los pueblos amazónicos desde el Puyo hacia Quito				en
1992.....					28
III.	Proyecto del agro y organizaciones indígenas y campesinas del Ecuador o proyecto de ley agraria integral, junio de 1993.....				33
IV.	Asamblea	Nacional		Constituyente	de
1997.....					37
3.	Respuestas del gobierno:				
I.	El gobierno de Rodrigo Borja ante el levantamiento indígena de 1990.....				39
II.	El gobierno de Rodrigo Borja y el suceso amazónico de la marcha Puyo-Quito				en
1992.....					43
III.	La	LDA	en	el	gobierno
Ballén.....				de	Sixto
					Durán
					46
IV.	Respuestas del gobierno ante la Asamblea Nacional Constituyente.....				51

### CAPITULO II

Emergencia de una nueva institucionalidad entre los Pueblos Indígenas y el Estado	durante	1990	a		
1998.....				54	
1.	La institucionalidad de los Pueblos Indígenas-Estado luego del levantamiento				de
1990.....				55	



2.	La institucionalidad de los Pueblos Indígenas-Estado después de la marcha Puyo-Quito	de
1992.....	58	
3.	La institucionalidad de los Pueblos Indígenas-Estado en y después de la	
LDA.....	62	
4.	La Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Etnicas,	
SENAIME.....	65	
I.	Políticas del gobierno sobre los Pueblos Indígenas del Ecuador.....	
	65	
II.	Lista de causas que identifican el problema en 1992.....	
	66	
III.	Institucionalización de la SENAIME.....	
	67	
IV.	Plan operativo de la SENAIME.....	
	72	
V.	Divergencias del movimiento indígena con la SENAIME.....	
	73	
5.	El Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador,	
CONPLADEIN.....	73	
6.	El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE.....	
	7	
6		
7.	La institucionalización de los Pueblos Indígenas-Estado en el proceso de reforma a la Constitución de la República del Ecuador.....	
	82	

### CAPITULO III

Conclusiones generales.....	86
Sugerencias finales.....	94
Anexos del capítulo I	
Anexo I.....	95
Anexo II.....	96
Anexo III.....	97
Anexo IV.....	98
Bibliografía.....	9

## **INTRODUCCION**

1. A partir del levantamiento indígena de 1990 aparece el movimiento indígena como un nuevo actor social que busca cambiar su condición social, el rol que tradicionalmente le había sido asignado por la sociedad y el Estado ecuatoriano y conquistar un espacio público que le fue denegado durante siglos debido a su situación de exclusión y marginación.

2. Entre mayo y junio de 1990 los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, sobre todo de la Sierra y Oriente ecuatoriano, liderados por el movimiento indígena protagonizaron varios actos colectivos de protesta que tuvieron el significado de un acto de afirmación colectiva-étnica, aludidos a una resistencia y a una capacidad de oposición, incluso de recuperación de su espacio territorial, político y socio-económico. Fenómeno nunca antes visto en la historia del país.

Dicho levantamiento en lo inmediato de los hechos mostró tres características de gran significación para el país, esto es: 1) los cambios que han vivido las sociedades indígenas durante los últimos años, 2) el conflicto étnico y racista que ha caracterizado a la sociedad ecuatoriana y 3) las respuestas que la sociedad y el Estado han dado al problema indígena, particularmente, el Estado en lo tocante a la institucionalidad indígenas-Estado que no ofreció ninguna solución relevante ni significativa en ese orden. El acontecimiento puso de manifiesto de una vez por todas que las sociedades indígenas representadas por el movimiento indígena han venido constituyendo su propio espacio étnico y la posibilidad de representar en la escena pública sus objetivos y propuestas étnicas, ante un Estado obsoleto y paternalista.

3. Desde 1990 y años posteriores, caracterizado por un acumulado de nuevas movilizaciones y levantamientos indígenas, el movimiento indígena se trastorna en un actor social imprescindible en la sociedad, debido a que asume un rol político que trasciende su base organizacional y por medio de un nuevo discurso y práctica política trata de expresar un sentimiento social que ya no entra en el discurso ni la práctica política decadentes del sindicalismo ni de los partidos políticos tradicionales; estos habían venido perdiendo credibilidad social y liderazgo político en la sociedad.

Tampoco el Estado en sí mismo había venido representando los intereses de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, -a pesar de haberse creado algunas oficinas de atención a los sectores indígenas en el Ministerio de Bienestar Social- debido a su intransigente visión verticalista de concebir la sociedad, sus institucionalidades políticas y organización socio-política del país. El Estado no había alterado su fundamental principio uninacional desde su primera fundación en 1830, hasta los nuevos acontecimientos étnicos de la década de los noventa. Al contrario, había continuado basando su actuación en la legalidad de un Estado homogéneo, concebido en la ideología del mestizaje racial o de la pequeña nación mestiza. Tanto, ante aquellos hechos históricos de larga data como de aquellos hechos inmediatos promovidos por los gobiernos de turno, verbigracia, los ajustes estructurales, la modernización del Estado de tendencia privatizadora, el movimiento indígena asume su rol protagónico imprescripto antes, mediante propuestas étnicas que buscan el reconocimiento del Ecuador como un país **pluricultural, multiétnico y plurinacional**. En otro sentido, se podría decir de democratización de la sociedad y el Estado ecuatoriano, en donde la participación indígena y negra se tornaría imprescindible como búsqueda de lo que alguna vez los pueblos y nacionalidades indígenas sostuvieron: "Nunca más un Ecuador sin nosotros". Democratización del Estado que implica la participación total de todos los sectores sociales del país en la configuración de un nuevo proyecto nacional, condición sin el cual no puede ser posible el progreso mancomunado del Ecuador.

4. Esa búsqueda se cristalizó por medio de movilizaciones y levantamientos organizados durante la década de los noventa que dan cuenta de la permanente presión de los indígenas ante el Estado, a fin de lograr sus objetivos particulares y

nacionales, particularmente, el del reconocimiento de un proyecto nacional plurinacional.

5. En ese mismo marco de acción los pueblos y nacionalidades indígenas, mediados por el movimiento indígena, por un lado, trataron de ir configurando un mayor acercamiento con el Estado ecuatoriano mediante el **diálogo** y la **negociación** política, y de otro lado, la estructuración de nuevas relaciones entre los indígenas y el Estado por medio de la creación de instituciones, tales como la Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas, la SENAIME, el CONPLADEIN y el CODENPE. Las dos primeras erigidas por el Estado y las dos últimas asumidas directamente por los indígenas; por cierto, institucionalidades de estudio objeto de mi investigación.

6. Con el propósito de circunscribir objetiva y operativamente la temática investigativa, me he propuesto como **objetivos** de investigación: analizar 1) para que sirvió cada movilización indígena ante el Estado ecuatoriano durante los acontecimientos indígenas de 1990, 1992, 1994 y 1997; y 2) la emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado ecuatoriano desde 1990 hasta 1998.

7. Mi **interés** particular se centra fundamentalmente en mostrar dos inquietudes:

- a. ¿Para qué sirvió cada movilización ante el Estado ecuatoriano durante los sucesos indígenas de 1990, 1992, 1994 y 1997? y
- b. ¿Cómo después de cada movilización indígena surgió una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado?

8. A fin de ofrecer una respuesta precisa y veraz a las preguntas de investigación propongo fundamentar mi investigación en la siguiente **hipótesis de trabajo**.

Posterior a las movilizaciones indígenas llevadas a cabo entre 1990 y 1998, van emergiendo nuevas instituciones entre las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador y el Estado debido a la presión social y política del movimiento indígena hacia los gobiernos de turno. Durante los primeros cuatro años, luego del levantamiento indígena de 1990, el movimiento indígena y el Estado se mueven paralelamente, no obstante, desde la creación de la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, SENAIME, ya existe un leve acercamiento entre los indígenas y el Estado. En 1997 aparece el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, CONPLADEIN, asumido directamente por un sector de la dirigencia indígena de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, que en 1998 se transforma en el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, como organismo descentralizado participativo, el cual responde al proceso organizativo y de lucha por los derechos de las Nacionalidades Indígenas y Pueblos del Ecuador. Dicha instancia del Estado se mantiene independiente políticamente de la CONAIE y del Movimiento de Unidad

Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, MUPP-NP, empero, dentro de un proceso de captación por parte del Estado ecuatoriano.

Fundamentalmente desde la formación institucional del CODENPE, el Estado ecuatoriano por primera vez en la historia del país capta la presencia de las organizaciones indígenas y negras considerando criterios de diversidad cultural y pluriétnicos del Ecuador y ya no desde una mera verticalidad estatal como había sido en el pasado republicano; la cooptación estatal al parecer dinamiza el proceso de democratización de la sociedad ecuatoriana o de una democracia más participativa.

De otro lado, en el contexto de la SENAIME el Estado crea el PRODEPINE como un espacio de concertación política entre los Pueblos Indígenas y Negros y el gobierno ecuatoriano, financiado por organismos internacionales, fundamentalmente por el Banco Mundial, BM, y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA. La relación indígenas-Estado-organismos internacionales resulta inquietante en la coyuntura del mismo Estado ecuatoriano, particularmente, la asistencia financiera del BM, en la medida de si se parte del supuesto de que éste se enmarca en el problema de legitimidad democrática, viabilidad política, el inquietante problema de la pobreza y sus impactos en el sur.

9. La investigación se divide en tres capítulos:

9.1 En el primer capítulo contesto a la inquietud de para qué sirvió cada movilización indígena ante el Estado ecuatoriano, en relación con el levantamiento indígena de 1990, la marcha amazónica de los pueblos indígenas Puyo-Quito, la movilización por la Ley de Desarrollo Agrario (LDA) de 1994 y la movilización nacional para la reforma de la Constitución Política del Ecuador.

9.2. En el segundo capítulo investigo la emergencia de una nueva institucionalidad entre los indígenas y el Estado ecuatoriano. Esencialmente, el apareamiento de ésta luego del levantamiento de 1990, de la marcha amazónica Puyo-Quito de 1992, de la realización de la LDA, de la emergencia de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Etnicas, SENAIME, la emergencia del Consejo Nacional de Desarrollo para los Pueblos Indígenas y Negros, CONPLADEIN, la emergencia del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE y la institucionalidad surgida entre los pueblos indígenas y el Estado después del proceso de reforma a la Constitución Política de la República del Ecuador.

9.3. Por último, en el tercer capítulo establezco algunas inferencias deductivas producto de la investigación, cuya síntesis ofrecen mi punto de vista particular. En ellas doy razón de dos momentos importantes en la lucha, presión y resultados de los pueblos indígenas ante el Estado por lograr sus objetivos primordiales: 1) desde 1990 hasta 1997 existe la reflexión, maduración y consolidación de las propuestas indígenas ante el Estado y 2) desde 1997 en adelante, con la movilización del 5 de febrero en que las colectividades indígenas demandan la creación del CONPLADEIN, el Estado asume la representación directa de los

pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador desde una perspectiva de las aspiraciones indígenas y negras del Ecuador, en el marco de la cosmovisión indígena. Una líder indígena, Nina Pacari diría que ese organismo del Estado se fundamenta en el principio de reciprocidad indígena (la minga, el prestamano y el trabajo comunitario) propio de la vida de los pueblos indígenas.

Termino las conclusiones con una reflexión sobre la democracia participativa, cuya concepción es defendida por el movimiento indígena, si se entiende de aquella que cuanto mayores son las posibilidades de participación del pueblo tanto más democrático viene a ser el Estado, y contrariamente, mientras menos posibilidades de participación democrática existen en el Estado, más es la probabilidad de que tengamos un Estado autocrático. En la concepción de democracia participativa promovida por el movimiento indígena es fundamental la búsqueda de consensos y ésta es la praxis que el movimiento indígena ha propuesto a la sociedad y al Estado ecuatoriano en la actualidad para edificar la democracia, esto es, a partir de la sociedad civil.

Por último, sugiero algunas líneas de investigación que dejo pendiente en el estudio, particularmente, el relacionado entre los sectores indígenas-Estado-organismos internacionales; relación que me resulta inquietante debido al desconocimiento que tengo de aquello y sobre manera a los propósitos que al parecer se ocultan detrás de los organismos internacionales para con los pueblos indígenas. La posición indígena no es clara al respecto, en tanto que los organismos internacionales si parecen tener objetivos claros sobre el movimiento indígena. Con todo, no apresuro conjeturas.

10. **Metodología** de la investigación.- Por tratarse de una investigación de tipo descriptiva, el método que he usado también es descriptivo. Dicho método se cristaliza desde la perspectiva de la teoría de los **marcos** usado para estudiar los movimientos sociales, para el presente caso, el movimiento indígena. Aquí defino los marcos como orientaciones mentales que organizan la percepción y la interpretación del movimiento indígena en lo concerniente a la emergencia de nuevas formas de institucionalidad entre los pueblos indígenas y el Estado. El marco de estudio usado en la investigación es el propuesto por Alain Touraine. El autor sostiene que para comprender las luchas sociales debemos especificar los **actores**, identificar los **oponentes** y poner en claro **lo que está en juego** en el conflicto. En la investigación esto se traduce de la siguiente forma: 1) el marco de los actores se halla circunscripto al movimiento indígena, sobre todo, representado por la CONAIE y organizaciones afines, 2) el marco de los oponentes, el cual se relaciona directamente con el Estado y cada uno de los gobiernos de turno analizados, y 3) lo que está en juego en el conflicto, cuyo sentido analítico se atiene a las propuestas de los pueblos y nacionalidades indígenas y las respuestas dadas por el Estado.

Desde la perspectiva técnica he revisado las principales fuentes bibliográficas producidas desde 1990 hasta 1998, fuentes periodísticas de cada momento circunstancial-histórico (incluyendo el Kipu producido por Ediciones Abya-yala),

archivos del PRODEPINE, acuerdos, registros oficiales del Estado, videos y entrevistas personales.

En cuanto a la producción bibliográfica sobre el movimiento indígena ecuatoriano, particularmente, relacionado con mi tema de investigación, he percibido un gran vacío investigativo. Se han producido artículos periodísticos, artículos de revistas de organizaciones afines con los criterios de la CONAIE y recopilaciones de artículos editados en varios Centros de estudio y/o editoriales, v.g. Ediciones Abya-yala, CEDIME, CAAP, Corporación Editora Nacional, entre otras instituciones. Lo lamentable es la falta de estudios profundos sobre el tema. De tal manera, mi reto ha sido el de reflexionar y sistematizar aquellos documentos de información primaria, apoyado de información secundaria.

## CAPITULO I

### ¿PARA QUE SIRVIO CADA MOVILIZACION INDIGENA?

En el presente capítulo voy a centrarme en analizar para qué sirvió cada movilización indígena llevada a cabo por el movimiento indígena<sup>1</sup> en el Ecuador durante 1) el levantamiento indígena del **inti raymi** de 1990, 2) la marcha indígena de los pueblos amazónicos desde el Puyo hacia Quito en 1992, 3) la Ley de Desarrollo Agrario en 1994 promulgada por el Presidente de la República Sixto Durán Ballén y 4) la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) de 1997, en el interinazgo del Presidente de la República Fabián Alarcón Rivera.

#### 1. ANTECEDENTES DE CADA MOVILIZACION INDIGENA

---

<sup>1</sup> El movimiento indígena como categoría compleja de estudio se incrusta en el marco de los movimientos sociales. Todo movimiento social es fruto de un proceso originado en un conflicto determinado que afecta a un grupo social; cfr. Erik Neveu, *Sociología de los movimientos sociales*, segunda edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 2000. Para el caso ecuatoriano ver otro estudio: Varios autores, *Movimientos Sociales en el Ecuador*, CLACSO, CAAP, CEDIME, IEE, CAPLAES, CIUDAD, ILDIS, Quito, 1986.



## I ANTESALA DEL LEVANTAMIENTO INDIGENA DE 1990

11. El levantamiento indígena de 1990 ha sido un instrumento termométrico fidedigno para medir la contemporánea realidad del Ecuador. Toda la programación planteada por los pueblos indígenas no se incrustó dentro de un proyecto antimoderno de exclusión y retorno al pasado como lo sostuvieron algunos políticos, intelectuales y empresarios de la sociedad, sino todo lo contrario, fueron planteamientos absolutamente asentados en paradigmas propios de la sociedad andina y muy actuales que retaron a la modernidad desde el presente.

El levantamiento indígena empieza con la toma de la Iglesia de Santo Domingo, en Quito, el 28 de mayo de 1990. Según los diarios de la época, por un lado, un grupo de personas entre 80<sup>2</sup> y 200<sup>3</sup> personas se toman de forma pacífica la Iglesia de Santo Domingo, y por otro lado, las organizaciones que se hallan detrás de la toma son la Coordinadora popular bajo la que se agrupan la CONAIE<sup>4</sup>, la Comisión Ecuamélica de Derechos Humano, la Ecuador Runacunapac Riccharimui<sup>5</sup> y otras organizaciones de la sociedad civil. El acontecimiento duró 10 días. La toma de la Iglesia que de hecho fue simbólica, tuvo una importancia decisiva para la sociedad blanco-mestiza. Dicho acto modificó en la sociedad ciertas concepciones urbanas, nunca se había visto en el pasado del Ecuador que indígenas se tomen iglesias, si se consideraba que éstas pertenecían exclusivamente a los espacios mestizos<sup>6</sup>. Por lo tanto, dicho acto es condenado por el gobierno y la Iglesia Católica jerárquica, aunque hay que anotar que una ala de la misma Iglesia Católica se alineaba y se alinea hasta hoy con la causa indígena<sup>7</sup>. La toma de la Iglesia perdura hasta el día miércoles 6 de junio cuando el gobierno de Borja toma a resolución de negociar con la CONAIE. Es decir, el gobierno soslaya su intransigencia luego de que los ocupantes de la iglesia se declaran en huelga de hambre a fin de exigir que se de respuestas a sus planteamientos, particularmente, al que corresponde a la solución de los setenta conflictos de tierras; a partir de ese momento también se apropian de los 16 puntos presentados por la CONAIE<sup>8</sup>. Lo que rebela ese acontecimiento es que el gobierno y los indígenas entran en una fase de diálogo o negociación nunca antes vista en la historia del Ecuador. Las organizaciones

<sup>2</sup> Diario El Universo del 29 de mayo de 1990.

<sup>3</sup> Diario El Comercio del 29 de mayo de 1990.

<sup>4</sup> La CONAIE fue instituida en 1986, la misma que agrupa a la gran mayoría de las principales organizaciones indígenas del Ecuador.

<sup>5</sup> La ECUARUNARI se configuró el 12 de junio de 1972.

<sup>6</sup> Jorge León Trujillo, *De campesinos a ciudadanos diferentes. El levantamiento indígena*, CEDIME (Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador), primera edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 1994, pp. 17-18.

<sup>7</sup> Un buen sector de la población indígena de la provincia de Chimborazo se hallaba hasta aquel momento bajo la influencia de las acciones pastorales de Monseñor Leonidas Proaño. En la provincia de Cotopaxi se hallaba ya la influencia de la comunidad salesiana bajo el sistema educativo intercultural bilingüe, copando toda la provincia desde el ámbito de los Wawa Wasi hasta el Programa Académico Cotopaxi de nivel universitario. En la provincia de Bolívar como en otras provincias del país se hallaba también la influencia de la Iglesia Católica por medio del Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, FEPP.

<sup>8</sup> Jorge León Trujillo, op. cit., p. 18.

indígenas habían aprendido a negociar sus propios espacios con el Estado, puesto que el gobierno termina aceptando dialogar con aquellas<sup>9</sup>.

Durante casi una semana, el Ecuador vio la irrupción de un antiguo actor social, que ya tenía una tradición de lucha que se remontaba al tiempo de la conquista, pero que no había sido percibido en su conjunto ni entendido como componente significativo de la vida pública de nuestro país. El aparecimiento del movimiento indígena en la escena pública del país era percibida como algo súbito, un nuevo actor que de forma aparente había estado fuera del escenario político.

A partir del levantamiento de 1990, el movimiento indígena dio muestras de que se representaba a sí mismo. Los antiguos mediadores, tal como el Partido Comunista, la iglesia católica o los protestantes que estuvieron presentes hasta la más o menos década de los setenta representando a los indígenas, en el levantamiento del noventa están ausentes de todo protagonismo, dejando el protagonismo al movimiento indígena. Este al momento del acontecimiento del 90 ha ganado ya un espacio de poder como grupo real de presión en la esfera de la lucha política. De forma específica, el movimiento indígena se centró en la cuestión de la tierra-territorio como modalidad reivindicativa.

## 12. Problemática de la tierra-territorio

Un documento de la OPIP correspondiente al 4 de mayo de 1989, de Sarayacu, presenta ocho peticiones centrales, ante el gobierno nacional representado por el Presidente de la República del Ecuador, Rodrigo Borja Cevallos, frente al conflicto de tierras y empresas petroleras suscitados en la comunidad de Sarayacu y otras comunidades de la provincia, las que deben resolverse urgentemente. Los planteamientos de la OPIP se cristalizan de la siguiente forma:

1. La OPIP en nombre y representación de sus 103 filiales, organizadas en las 13 asociaciones “respalda y respaldará” irrestrictamente las acciones asumidas por la comunidad de Sarayacu ante las compañías C.G.G. Arco y Geosurce y la Comisión Gubernamental; además, responsabilizará al gobierno y a las empresas petroleras lo que pudiera suceder en el futuro.

---

<sup>9</sup> El día 6 de junio de 1990, a las 8 de la noche, en la mesa de negociaciones se reúnen en el Palacio de gobierno, por parte de los indígenas los siguientes representantes: Luis Macas, Cristóbal Tapuy, Luis Vargas, Ampam Karakras, Manuel Imbaquingo, Mario Fares, José María Cabascango, Iván Abalco, José Talagón, Hilario Naula, Angel Aucancela, Edison Viteri, Manuel Toapanta, Ricardo Vargas, Napoleón Saltos, Virgilio Hernández, Nina Pacari, Ana María Guacho, Luis Maldonado, Lourdes Conterón, María Andrade, Galo Villamil y Neptalí Morales. La comisión del gobierno se halla representada por las siguientes personas: Andrés Vallejo, Ministro de gobierno, Alfredo Vera, Ministro de Educación, Gonzalo Ortiz, Secretario de la presidencia y Luis Luna, Director del IERAC. La comisión mediadora estuvo conformada por: Mons. Antonio González, Arzobispo de Quito, Monseñor Víctor Corral, Obispo de Riobamba, Padre Jorge Ugalde sdb, presidente de la CONFEDEC y la Hermana Elsie Monge, representante los derechos humanos (Diario el Universo del día 7 de junio de 1990).

2. La OPIP exige al Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC) la abolición rápida de la adjudicación de tierras a las familias de Jatun Molino y Moreta Cocha, puesto que son consideradas como una amenaza de segmentación de los territorios de los pueblos Quichua y Achuar de Pastaza.
3. El director del IERAC y los dirigentes de la OPIP conformarán la comisión mixta, la misma que definirá los límites territoriales de los pueblos indígenas y presentará al Ejecutivo el Proyecto de Decreto correspondiente. Además, dicha Comisión dará por terminada en el momento que se firme el Decreto y en consecuencia, al estar legalizados los territorios de los pueblos indígenas.
4. En la medida en que la legalización de los territorios de los pueblos indígenas vuelve innecesario el mantenimiento de la Jefatura Zonal del IERAC, su Director Ejecutivo resolverá el retiro definitivo de la delegación.
5. Las Compañías petroleras con las que se convengan que continúen con sus actividades en los territorios indígenas, se someterán para el cumplimiento de sus funciones a un riguroso control de parte de la organización indígena.
6. Exigen que la Comisión presidencial resuelva los varios planteamientos que se presentaron directamente a la Presidencia de la República, por las organizaciones indígenas, por medio de la CONAIE y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE y que no tuvieron hasta ese momento respuesta alguna de las instituciones del Estado.
8. Exigen que la Comisión Presidencial examine y resuelva el problema educacional de las nacionalidades indígenas<sup>10</sup>.

En el marco de los ocho puntos, básicamente el problema de fondo tiene que ver con la adjudicación de los territorios y la tierra y el control de los mismos por los pueblos indígenas amazónicos. Cabe resaltar un problema adicional presentado por la OPIP al Estado ecuatoriano, el de resolver de una vez por todas la educación de las nacionalidades indígenas.

En otro documento denominado Acuerdo de Sarayacu, con fecha 9 de mayo de 1989, luego de las conversaciones empezadas el 3 de mayo de 1989, a fin de dar solución a los presupuestos realizados por la CONAIE, la comisión llegó a un acuerdo alrededor de varios temas: 1) las tierras y territorios, 2) lo jurídico-político, 3) la educación, ciencia y cultura, 4) la salud, 5) la infraestructura, 6) el financiamiento y 7) la política internacional.

Las organizaciones indígenas se centraron en el conflicto de tierras y territorios, puesto que sus 17 puntos planteados en el Acuerdo vinieron a ser el presupuesto básico de sus posteriores luchas reivindicativas, las que transformarían en los años venideros el acontecer histórico nacional del Ecuador.

El Acuerdo de Tierras y Territorios trata algunos aspectos relevantes que es necesario exponer:

1. El reconocimiento y legalización de los territorios indígenas.

<sup>10</sup> Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador FEPE-90/92 (recopilación y publicación), *Levantamiento indígena: documentos y testimonios*, CONAIE, Guayaquil, noviembre de 1991, pp. 2-6.

2. La paralización de la Colonización en los territorios de la Amazonía ecuatoriana y de la costa.
3. La adjudicación de las tierras a las comunidades en la modalidad comunal o global.
4. El respeto a las tierras y territorios indígenas de posesión tradicional de conformidad con la comisión mixta IERAC-organizaciones indígenas.
5. La ejecución de la Reforma Agraria, de acuerdo al espíritu de la misma ley.
6. El estado debe garantizar la no contaminación del medio ambiente y el beneficio de las comunidades en los campos de exploración, prospección y explotación petrolera, minera y de recursos naturales en los territorios de las nacionalidades.
7. La gestión en el Congreso de la determinación de las utilidades de la explotación petrolera y de los recursos naturales, en beneficio de las comunidades indígenas para su desarrollo integral.
8. El abastecimiento mensual con 3.000 galones de gasolina de avión a la Federación Shuar, a la OPIP, como también de servicio aéreo SAM, incluyendo a la CONFENIAE.
9. El abastecimiento mensual con 3.000 galones de gasolina extra a las organizaciones amazónicas, FECUNAIE.
10. El control estricto por el Estado ecuatoriano de la explotación de recursos naturales, para impedir la explotación racional y evitar la contaminación del medio ambiente.
11. Suspender la concesión de tierras a las empresas agroindustriales, madereras y palmiculturas en las tierras y territorios indígenas.
12. Antes de la declaratoria de reservas forestales o parques nacionales, etc. se debe coordinar con las nacionalidades indígenas.
13. La administración y manejo de recursos forestales y parques nacionales existentes y los que se crearán después, se debe realizar con la participación de las nacionalidades indígenas, a través de Convenios y acuerdos.
14. El turismo dentro de los territorios indígenas serán promovidos y organizados por las mismas nacionalidades indígenas. En caso de considerarlo conveniente las empresas turísticas deben abstenerse de penetrar en estos territorios.
15. Solicitar al Directorio de CEPE que dentro de las Reformas a la ley de la Corporación se incluya partícipes de la renta petrolera a las nacionalidades indígenas del Ecuador.
16. La resolución inmediata de los trámites de adjudicación de las tierras de las comunidades indígenas que se hallan pendientes en el IERAC.
17. La prohibición a las comunidades indígenas la venta, donación o arriendo de tierras a los colonos. En caso de realización serán nulos.

En suma, el Acuerdo gira en torno a la temática del territorio-tierra y su manejo por parte de los pueblos indígenas. No obstante, los planteamientos indígenas van más allá de aquella reivindicación. Se infiere que los pueblos indígenas aspiran a la participación socio-política en el Estado ecuatoriano, por considerarse parte del mismo y con los mismos derechos que goza todo ciudadano ecuatoriano. Más adelante profundizaremos al respecto.

## II. LA MARCHA INDIGENA DE LOS PUEBLOS AMAZONICOS DESDE EL PUYO HACIA QUITO EN 1992

II1. La marcha de la Organización de los Pueblos Indígenas del Pastaza (OPIP) se llevó a cabo en los meses de abril y mayo de 1992, bajo el gobierno del social-demócrata Rodrigo Borja Cevallos. Los indígenas de la Amazonía ecuatoriana al empezar su caminata hacia Quito estimaban que esta tenía desde su contexto cultural un gran significado histórico, puesto que les permitía reafirmarse como pueblos y reafirmar sus vínculos espirituales y materiales con la Pachamama<sup>11</sup> (territorio). Los indígenas al iniciar la caminata debían recorrer más de 500 kilómetros desde la frontera oriental hacia Quito. A la marcha se alinearon representantes de múltiples comunidades indígenas como los Shiona, Chuindia, Curaray, Boberas, Curintza y Playas de Montalvo; a estas se unieron otras comunidades ribereñas del Curaray, Bobonaza, Arajuno y Pastaza.

II2. Lo que buscaba la OPIP con dicha marcha era esencialmente 1) luchar por la legalización y delimitación de los territorios Quichua, Shiwiar y Achuar, asentados en la provincia de Pastaza y 2) lograr del Congreso Nacional la reforma a la Constitución para que se declare al Ecuador un Estado pluricultural, pluriétnico y plurinacional. Planteamientos que ya fueron formulados en el levantamiento indígena de 1990 al gobierno de Borja, quien no dio respuestas oportunas a los indígenas.

En la última reunión que tuvieron entre los dirigentes indígenas, de la iglesia y los ministros del frente social no habían llegado a ningún acuerdo frente a los planteamientos indígenas, es decir, al de la legalización y delimitación de los territorios como a la solución de los 16 puntos presentados por la CONAIE en el levantamiento de 1990. Luis Macas en representación del movimiento indígena, refiriéndose a los planteamientos antes mencionados sostuvo que "ninguno ha sido solucionado, entre ellos 127 problemas de tierras"<sup>12</sup>. Por lo tanto, la causal para que se produzca la marcha Puyo-Quito fueron el incumplimiento por parte del gobierno de los acuerdos de Sarayacu y los planteamientos que hizo el movimiento indígena en el 90 durante el levantamiento (véase anexo I del capítulo I).

II3. El arribo de los indígenas amazónicos hacia Quito se dio el 23 de abril de 1992, encabezada por Luis Macas y Valerio Grefa. Estas dos personalidades indígenas fueron recibidas por Borja en el palacio de gobierno para las conversaciones entre las partes. Para aquel momento la posición de Borja con

<sup>11</sup> Pachamama es un concepto quichua/quechua y aymara que considera a la tierra como un ser espiritual. En la cosmovisión andina para cultivar la tierra hay que pedirle su autorización y agradecerle por los productos que de ella se extraen mediante rituales, ceremonias, fiestas, etc. Véase: Emanuele Amodio, *Antropología cultural*, tomado de: Cultura. Materiales de apoyo para la formación docente en educación bilingüe intercultural, UNESCO-OREALC, Santiago de Chile, 1988, p. 29.

<sup>12</sup> *Histórica caminata de indios de la Amazonía*, Diario Hoy del 4 de abril de 1992.

respecto al problema indígena, a diferencia de las anteriores, había variado en el discurso. El Presidente de la República refiriéndose a la marcha indígena sostuvo lo siguiente: “Ustedes saben muy bien que garantizamos, con toda la fuerza de nuestras convicciones democráticas, esta marcha; que en todo momento organismos del Gobierno, incluidas la policía nacional, las Fuerzas Armadas, le ha prestado toda la ayuda que han necesitado en el camino, porque nosotros siempre creímos que la marcha debía ser un éxito, como ha sido un éxito, en realidad (...) de tal manera que ustedes son huéspedes gratos de esta ciudad”<sup>13</sup>. Como podemos darnos cuenta, la actitud del Presidente Borja es más abierta a la problemática indígena (“ustedes son huéspedes gratos de esta ciudad”) que en otras ocasiones, además, muestra la adjudicación de un espacio ciudadano a colectividades que en un tiempo pasado les fue negado rotundamente.

### **III. MOVILIZACION POR LA VIDA. EL PROCESO DE REUNIONES DEL PROYECTO DE LEY AGRARIA INTEGRAL DE LAS ORGANIZACIONES INDIGENAS Y CAMPESINAS DEL ECUADOR, JUNIO DE 1993**

III.1. En el Ecuador en la década del noventa y con más énfasis que en las otras décadas anteriores, las clases burguesas<sup>14</sup> del país vinieron promoviendo la modernización del Estado bajo la perspectiva neoliberal. Aquellas enfatizaron que ningún sector social podía escapar a dicha tendencia y menos aún el agrario. Para llevar adelante el proceso modernizador neoliberal se implementaron unos mecanismos de dicho modelo, los cuales tuvieron que ver en forma general con el aperturismo, la privatización y la desregulación del Estado. Para ser más exactos, de conformidad con Lefeber<sup>15</sup> el modelo de modernización del Estado que buscaba la estabilización económica en el Ecuador venía a ser análogo al adoptado en la mayor parte del hemisferio americano, esto es, 1) reducción del tamaño del sector público y del déficit fiscal, 2) desregulación de los mercados, 3) privatización, 4) liberalización de los mercados de capitales, 5) devaluación, y 6) desplazamiento de la economía hacia el mercado libre. En el caso ecuatoriano, estos instrumentos han venido siendo utilizados para homogeneizar a la sociedad ecuatoriana desde el modelo vigente en la honda radioactiva del estado-nación.

En el marco del modelo vigente o de los parámetros de la teología neoliberal se ha venido impulsando 1) la desregulación del sector agrario relacionado con la tierra, el agua, la mano de obra y los capitales entre otras cosas, 2) la orientación de la producción hacia fuera, es decir, de exportación, 3) la eliminación definitiva de la reforma agraria y 4) el libre apoyo a la gran propiedad, la cual ha tenido los

<sup>13</sup> Rodrigo Ranglés, *Venturas y desventuras del poder*, Quito, Carvajal S.A., 1995, p. 219.

<sup>14</sup> A fin de obtener una mayor precisión del concepto burguesía, y partiendo del enfoque del materialismo histórico, en el presente estudio entiendo que la burguesía es la clase de los comerciantes, banqueros, manufactureros y terratenientes, correspondiente a las clases sociales medias altas de nuestro país.

<sup>15</sup> Louis Lefeber, Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador: con referencia a Morris D. Whitaker (Evaluación de las Reformas a las políticas agrícolas en el Ecuador, Vol. I y II, IDEA, 1996, en: Luciano Martínez Valle (compilador), *Antología de Estudios Rurales*, Ciencias Sociales, ILDIS, FLACSO-Ecuador, Quito, 2000, p. 249.

beneficios directos de la ley agraria<sup>16</sup>. Retomemos las palabras de Lefebber<sup>17</sup>, quien realiza una fuerte crítica a Whitaker: para este autor, 1) las políticas agrarias se fundamentan en razones de mercado, las mismas que promueven una orientación externa o de mercado internacional, las cuales son buenas; 2) no así aquellas políticas orientadas a establecer controles sobre el mercado, a favorecer una orientación interna de la economía o del mercado doméstico, que son intrínsecamente malas. El Reporte como lo denomina Lefebber pone el acento en la orientación hacia el mercado internacional, el cual a través de un desarrollo fundamentado en las exportaciones produciría un efecto de goteo o trickle-down, el cual beneficiaría a los trabajadores y a los sectores de menor ingreso de la población. Lo cual ideológicamente hablando no es más que una falacia.

Situándonos en el presente contexto, ahora consideremos las políticas agrarias del Presidente Sixto Durán Ballén.

Consideremos que cualquier reestructuración económica conlleva necesariamente conflictos sociales. Esto es lo que se debió esperar en el gobierno de Sixto Durán Ballén. La ley agraria aprobada por dicho gobierno trajo ese descontento social a los actores perjudicados por ella, básicamente al sector campesino-indígena del Ecuador. Mediante el descontento de los sectores sociales involucrados en la reforma a la LDA, se volvió a constatar que la democracia no funcionaba en el Ecuador, si no es en relación con los intereses económicos de los grupos sociales más poderosos. Veamos algunos datos. En el Ecuador la propiedad de la tierra había permanecido hasta aquel momento escandalosamente sesgada. Por ejemplo, en 1994 el coeficiente de Gini era de 0.86 para la tierra trabajada en las áreas rurales y 89 en términos de la propiedad de la tierra. En el caso serrano, el 1.6% de las propiedades agrícolas ocupaban el 42.9% de la tierra, y en la costa el 3.9% ocupaban el 55.1% de la tierra de acuerdo a informes del Banco Mundial<sup>18</sup>. Como se ve, se trata de cifras bastante altas en concentración de la tierra.

III2. Frente a aquella situación preocupante en el país y la dirección que había tomado la Reforma Agraria, particularmente con Sixto Durán Ballén, en el ámbito rural la contraparte de los empresarios agrupados en la I Cámara de agricultura de la Sierra fue la CONAIE. Esta organización se interesó en recoger múltiples criterios a fin de presentar su propio proyecto reformativo a la ley. Evidentemente, dichas propuestas no fueron recogidas en la ley, como tampoco podían ser recogidas desde la óptica de la desregulación planteadas por el gobierno. El espacio para los campesinos e indígenas del Ecuador fue cada vez más restringido.

<sup>16</sup> Jorge Verdaguer, *La ley de modernización agraria o "la guillotina" sobre la economía, campesina*, ECUADOR DEBATE, No 32, Quito-Ecuador, agosto de 1994, pp. 146-147.

<sup>17</sup> Lefebber al hablar de el Reporte se refiere a los volúmenes I y II del estudio de Whitaker, los cuales fueron preparados para el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador y el Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura, con la asistencia financiera del BID, PL480 y USAID, juntamente con la cooperación de IDEA; Louis Lefebber, art. cit. , en: Luciano Martínez , pp. 247-249.

<sup>18</sup> Word Bank , *Ecuador Poverty Report*, Vol. II, 1995, pp. 105-106.

En torno de la ley agraria y campesina se desató todo un debate importante liderado por la CONAIE, la misma que dio una tónica especial a la demanda agraria. Sin lugar a dudas el sector campesino jugó un nuevo rol durante el proceso del ajuste, la reprimarización de la economía y las resistencias de los actores sociales que vinieron a conformar el telón de fondo de un proceso de alteración que no escaseó en una conflictividad social.

#### **IV. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE (ANC) DE 1997 Y EL MOVIMIENTO INDÍGENA**

IV1. La ANC se da entre el período presidencial de Abdalá Bucarám Ortiz y el interinazgo de Fabián Alarcón. En 1996 las elecciones realizadas en el Ecuador fueron ganadas por el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y su candidato caudillista Abbalá Bucarám. Su presidencia no duró mucho tiempo, aproximadamente seis meses, luego fue derrocado el 5 de febrero de 1997. Fue continuador contumaz de las políticas neoliberales seguidas por el anterior gobierno, Sixto Durán Ballén. La revocatoria del mandato de Bucarám en 1997, no logró frenar la dirección de los conflictos centrales dados en su gobierno. Los sectores dominantes prosiguieron empeñados en la implementación del modelo neoliberal, particularmente, las privatizaciones, no obstante, sus acuerdos se vieron cada vez más obstaculizados por las circunstancias creadas por el gobierno bucaramista y las reacciones de la sociedad civil ecuatoriana.

Entre 1995 y 1996 aparece una confluencia de sectores tales como los trabajadores, los indígenas y los ciudadanos en general que van a tener que ver mucho con la movilización del 5 de febrero y el derrocamiento de Bucarám. Es una confluencia nueva dada de forma compleja. Fue una movilización social de gran envergadura masiva en la historia del Ecuador. Evidentemente Bucarám se enfrentó de forma hábil y locuaz frente a los sectores y estamentos del Ecuador, en la que importantes sectores de las clases dominantes apadrinaron la movilización, en un inicio convocada por el frente patriótico, en donde confluían el FUT y las nuevas expresiones organizativas de la protesta social, es decir, la CONAIE y la Coordinadora de los Movimientos Sociales<sup>19</sup>.

Luego de la derrocatória del mandato presidencial de Abdalá Bucarám, el movimiento de febrero reclamó la instalación de una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución. Dicho clamor no era sencillamente que se instalara una Asamblea Constituyente cualquiera, sino que el pueblo mismo aspirara a redactar su peculiar Constitución.

---

<sup>19</sup> Mario Unda y Margarita Aguinaga, *Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador*, 2000, pp. 118-124; véase también: Ramiro Acosta et. al., *5 de febrero y la revolución de las conciencias*, primera edición, FUNDACIÓN JOSÉ PERALTA, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC y CECS, Editora Porvenir, Quito, 1997.



IV2. La Constitución oficial no fue redactada por el pueblo movilizado, empero, el impulso de febrero llegó hasta la instalación de la Asamblea Constituyente del Pueblo en el mes de octubre de 1997. Esta aprobó su propia propuesta de Constitución. En octubre de 1997 estuvieron presentes, por un lado, las principales organizaciones de masas, incluyendo el movimiento indígena, mientras que por otro lado, en el foro democrático sólo estuvieron presentes intelectuales democráticos y los mismos grupos políticos de siempre, mientras tanto, las masas totalmente ausentes.

La mayor limitación de la Constituyente del Pueblo fue que a pesar de amalgamar la participación de las principales organizaciones sociales, no logró atraer a otros segmentos de la sociedad. Los promotores de la Constituyente del Pueblo concurrieron más bien a la Asamblea Constituyente oficial, elegida y posesionada posteriormente, la cual quedó controlada por los partidos políticos tradicionales. No obstante, el impulso creador no se había detenido. Las sesiones de la Asamblea vieron desfilar un sinnúmero de organizaciones sociales más grandes o más pequeñas, incluyendo a ONGs, las cuales llevaban sus propuestas para que sean reconocidas en la nueva Constitución, que esperaban un renacer social y político del Ecuador<sup>20</sup>.

## **2. PROPUESTAS DEL MOVIMIENTO INDIGENA**

### **I. EL LEVANTAMIENTO DE 1990**

Los planteamientos que realizaron los indígenas al inicio del gobierno de Rodrigo Borja no tuvieron mayor eco, más bien fueron minimizados y sin importancia. Por lo que los pueblos indígenas liderados por la CONAIE se vieron obligados a ponerlo en tela de juicio y a buscar nuevas propuestas. Para el efecto, se reunieron en el Cantón Pujilí (Provincia de Cotopaxi) en la V Asamblea Nacional de la CONAIE, convocada para abril de 1990. Al llamado de la convocatoria acudieron la CONAIE, la ECUARUNARI, la CONFENIAE y la COICE (Consejo de Organizaciones Indígenas de la Costa Ecuatoriana), que son las organizaciones indígenas nacionales más grandes y representativas del movimiento indígena nacional. En la V Asamblea elaboraron un documento político, el cual analizaba 1) la situación política del país y 2) el trabajo organizativo de la CONFENIAE, la COICE y la ECUARUNARI.

El análisis de la situación política realizada por la CONAIE en la V Asamblea de la CONAIE, los condujo a sostener que el gobierno de Rodrigo Borja, perteneciente a la social-democracia, no ha significado un cambio importante para los sectores populares del Ecuador. Al contrario, las tendencias del gobierno son similares a las de anteriores gobiernos, tales como el de Hurtado o Febres Cordero, es decir, la política de Borja se mantiene sin variación alguna. La problemática es la misma. Más bien, se identifica en el Ecuador un paulatino proceso inflacionario, crecimiento de la deuda externa y aumento vertiginoso de los precios de los

---

<sup>20</sup> Mario Unda y Margarita Aguinaga, op. cit., pp. 138-140.

artículos de primera necesidad. De tal manera que, el gobierno de Borja es identificado como impopular y beneficiario de la política neoliberal diseñada por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El análisis de la V Asamblea además añade que, en el campo de la política agraria ésta no ha sido solucionada, más bien ha sido un desastre y que el gobierno ha dejado en el olvido al campesinado, como también ha desestimulado a varios renglones la producción agraria con entorpecimientos burocráticos sin explicación. En el contexto del documento queda explícita por primera vez la lucha reivindicativa frontal por la tierra-territorio, el derecho a la cultura, el derecho a ejercer por parte de las organizaciones indígenas sus propias modalidades de organización, el derecho a utilizar de forma deliberada sus propias lenguas y el derecho a modalidades propias de pensar, con todo lo que esto significa. Reivindicaciones que serán impulsadas en años venideros con mucha fuerza.

El paso siguiente peculiar del proceso reivindicativo indígena es el de reemprender el proceso de unidad entre organizaciones regionales y provinciales, así como con organizaciones fraternas y otras de índole popular. A fin de lograr aquello se deciden en articular una respuesta que tome posición frente al Estado y al juego democrático vigente, por lo que definen una estrategia ante la defensa y recuperación de medios de vida y conforman un plan para ir paulatinamente instaurando y desarrollando en sus bases las modalidades alternativas de poder popular. En suma, se podría decir que la estrategia antes escogida ha sido la única que pudo conducir a los pueblos indígenas a un nuevo orden socio-político que garantice la condición de pueblos dentro de una sociedad "plurinacional y pluricultural". Lo demás vendría a ser un mero paliativos<sup>21</sup>.

La V Asamblea realizada por la CONAIE en Pujilí también profundizó la temática del trabajo organizativo de la CONFENIAE, la COICE y la ECUARUNARI. En dicha Asamblea identificaron las organizaciones indígenas algunos puntos críticos que padecían éstas, ya sea frente al sistema imperante nacional, a la acción desmovilizadora de los gobiernos ante los sectores populares o la falta de coordinación de las mismas organizaciones indígenas. Se trataba de una autocrítica profunda en sí misma, a partir de la cual también condujo a la CONAIE y los indígenas reunidos en torno a la misma tomar algunas decisiones estratégicas ante sí mismos y la sociedad nacional: primero, definir una política clara frente a todos los sectores sociales del Ecuador y el Estado; segundo, establecer mecanismos de coordinación efectiva entre organizaciones y; tercero, desplegar acciones conjuntas de acercamiento y trabajo directo con las bases.

La CONAIE en calidad de organización nacional consideró necesario establecer un acuerdo político común y unificado con la CONFENIAE, la COICE y la ECUARUNARI, a fin de buscar la superación de defectos evaluados en sus organizaciones. Para el efecto, la CONAIE estructuró un Consejo Consultivo, integrado por los presidentes de las organizaciones antes indicadas para que

---

<sup>21</sup> Federación de Estudiantes Politécnicos del Ecuador, FEPE-90/92, op. cit., p. 32.

coordinen y delinear las políticas de la CONAIE. Cada uno de sus representantes por organización indígena tenían la voz autorizada de sus respectivas organizaciones para representarlas legítimamente. Los indígenas consideraban que la frecuencia de sus reuniones y consultas debían ser constantes, ágiles y expeditas, para que así el movimiento indígena nacional se pueda mantener completamente articulado por medio de sus máximos representantes. Asimismo, la CONAIE como organización nacional sentía la necesidad de consolidar una política común frente al panorama político nacional e internacional.

Otro aspecto que cabe resaltar de la CONAIE es que impulsó el análisis serio de su funcionalidad como organización encargada de orientar y ofrecer conducción política al conjunto del movimiento indígena del Ecuador. En ese marco contextual, la dirigencia indígena se empeñó en difundir el pensamiento y la posición política de las nacionalidades indígenas. Desde esos criterios esenciales se enfrentó ulteriormente a los acontecimientos políticos con fuerza y convicción. La CONAIE empezó entonces a denunciar con mucha fuerza la desatención del gobierno de Rodrigo Borja a los compromisos adquiridos con el pueblo, particularmente, todo lo relacionado con la educación bilingüe, los acuerdos de Sarayacu, la modificación y aplicación de una nueva Reforma Agraria, la Reforma a la Constitución y la consecuente aplicación de la Ley de Nacionalidades Indígenas y la promulgación de medidas para frenar las actividades de empresas que afectan a las comunidades y al ecosistema, entre otras cosas.

12. Ante tales situaciones, la CONAIE tomó la decisión de liderar por primera vez, una medida de hecho que movilice a todas las organizaciones y comunidades de base hacia un paro nacional. Aquella medida de hecho tuvo una profunda trascendencia en la sociedad ecuatoriana luego de 500 años de ocultamiento. Al parecer se trata del regreso del nuevo Pachakutik como lo sostienen los mismos indígenas<sup>22</sup> o lo sugiere la historiografía andina<sup>23</sup>. La CONAIE pensaba que les permitiría demostrar la capacidad de lucha, organización, convocatoria y unidad de los pueblos indios del Ecuador. A fin de llevar a efecto su propuesta delinear los siguientes mecanismos: 1) desplegar una amplia campaña de difusión a nivel de bases, respecto del sentido, el contenido e importancia del paro; 2) discutir y elaborar acuerdos políticos básicos sobre este paso en la lucha y lo que vendría a continuación; 3) definir la plataforma de lucha a ser expuesta en el paro; 4) constituir comités de paro en cada provincia e instruirles a las comunidades sobre su realización; y 5) definir estrategias y tácticas para su realización.

<sup>22</sup> Véase al respecto: Alberto Taxo, Indígenas y elecciones 1992 (Anexo) en: J. Almeida, et. al., *Sismo Etnico en el Ecuador. Varias perspectivas*, CEDIME y Ediciones Abya-yala, Quito, 1993, pp. 313-317; Luz María de la Torre, *Un universo femenino en el mundo andino. Runapaqpa kawasaypi warmimanta yuyay, yachaykunapash*, Instituto para el desarrollo social y de las investigaciones científicas, INDESIC y Fundación Hanns Seidel, Quito, 1999, pp. 11-12.

<sup>23</sup> Cfr. María Rostworowski De Diez Canseco, *Historia del Tahuantinsuyu*, Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Cuarta reimpresión, Perú, 1992, pp. 50-61; Raúl Vallejo, *Crónica mestiza del Nuevo Pachakutik (Ecuador: del levantamiento indígena de 1990 al Ministerio Etnico de 1996)*, Working Paper No. 2, Latin American Studies Center, The University of Maryland, College Park, 1996, p. 5.

En la V Asamblea Nacional de la CONAIE llevada a cabo en Pujilí (25 a 28 de abril de 1990) y las delegaciones indígenas de las regionales de la Amazonía, sierra y costa, por un lado, ante la situación desesperada por la que atravesaban los pueblos indígenas y la sociedad en general, y por otro lado, debido a los permanentes diálogos con el gobierno de Rodrigo Borja sin ninguna atención que diera a las demandas indígenas, resolvieron varios acuerdos sintetizados así:

1. aprobar todos los debates y resoluciones discutidos en la V Asamblea;
2. mantenerse como CONAIE independiente de las políticas y mecanismos que el Estado y sus gobiernos han trazado;
3. rechazar las políticas hambreadoras que sumisas ante el FMI, el gobierno de Borja va imponiendo a los ecuatorianos pobres, particularmente a las nacionalidades indígenas;
4. las acciones de lucha son también en solidaridad con los pueblos de El Salvador, Guatemala, Perú, Colombia, Nicaragua, como también con el pueblo de Cuba Socialista;
5. levantar su solidaridad material y efectiva con todos los conflictos y tomas de tierras;
6. exigir al gobierno central la oficialización de las lenguas de las nacionalidades indígenas del Ecuador mediante la reforma a la Constitución del artículo primero;
7. exigir al gobierno central y sus respectivos ministros el fiel cumplimiento de los acuerdos, convenios y proyectos de ley y demás obligaciones con la CONAIE;
8. en las elecciones de junio próximo (1992), la CONAIE, conforme a la realidad de cada organización provincial, debe impulsar dos posiciones de dirección: a) el apoyo a la izquierda y bajo condiciones de lucha y b) el voto nulo con planteamientos alternativos;
9. proseguir con la campaña de los 500 años de resistencia indígena popular en el contenido nacional, para fortalecer la campaña continental, según los acuerdos del 12 de octubre de 1989, de Bogotá;
10. realizar los talleres de la Escuela, propuestos por la CONAIE para los días acordados;
11. impulsar el Encuentro Continental de los Pueblos Indígenas por los 500 años de resistencia;
12. preparar el III Congreso Nacional de la CONAIE para los días 11 al 15 de diciembre de 1990, en Guayaquil.
13. preparar el primer levantamiento indígena nacional para los días 4 al 6 de junio de 1990. A fin de llevar a cabo ese compromiso se conformó una comisión encargada de elaborar los planteamientos del mandato; y
14. el nombre del levantamiento será el de 'Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas'<sup>24</sup>.

13. Como bien podemos apreciar, las resoluciones del movimiento indígena alcanzan dimensiones insospechadas: se relacionan con la posición política asumida por la CONAIE ante el Estado y sus gobiernos, ante la sumisión política del gobierno de Borja frente al FMI, solidaridad ante varios pueblos

<sup>24</sup> Federación de Estudiante Politécnicos del Ecuador FEFE-90/92 (recopilación y publicación), op. cit., pp. 37-38.

latinoamericanos que viven similares condiciones como el nuestro, solidaridad ante los conflictos y tomas de tierras, oficialización de las lenguas indígenas del Ecuador y reforma del artículo primero de la Constitución, cumplimiento de los acuerdos-convenios-proyectos de ley, apoyo a la izquierda política ecuatoriana y el voto nulo de las elecciones de 1992, campaña de los 500 años de resistencia indígena y encuentro continental indígena, y por último, el levantamiento de 1990 y el mandato por la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas.

En esta última resolución, titulado el "Mandato por la defensa de la vida y los derechos de las nacionalidades indígenas", la CONAIE presenta al gobierno y a la sociedad ecuatoriana las 16 propuestas y demandas indígenas, las cuales se convertirán en el devenir del Estado ecuatoriano como las puntas de lanza clave de las luchas reivindicativas mediadas por el movimiento indígena. Las 16 propuestas y demandas son:

1. Reforma del artículo primero de la Constitución de la República, por el cual nuestro país sea declarado un Estado plurinacional.
2. Solución a los problemas de agua, considerado como un problema social, bajo tres aspectos: agua para regadío, consumo y políticas de no contaminación a través de un instructivo para el control del medio ambiente.
3. No pago del predio rústico.
4. Cumplir y hacer cumplir el acuerdo de Sarayacu.
5. Exigir la creación de partidas presupuestarias para las direcciones provinciales y nacionales. Entrega de recursos permanentes del convenio MEC-CONAIE.
6. Condonación de las deudas por parte del FODERUMA, IERAC, FEPP, Banco de Fomento, de acuerdo con las exigencias de la CONAIE.
7. Entrega, solución y legalización en forma gratuita de la tierra y territorio para las nacionalidades indígenas.
8. Exigir la entrega inmediata de fondos presupuestarios para las nacionalidades indígenas, a través de un proyecto de ley presentado por la CONAIE, discutido y aprobado por el Congreso Nacional.
9. Congelamiento de los precios de los productos industrializados de primera necesidad, mínimo por dos años, y fijación de precios justos de los productos campesinos de la economía de subsistencia, a través de la autonomía en el mercado.
10. Cumplimiento, terminación y realización de las obras prioritarias de la infraestructura básica de las comunidades indígenas.
11. Libre importación y exportación para los comerciantes y artesanos de la CONAIE.
12. Aprobación de ordenanzas a nivel nacional en el que se declare el control protección y desarrollo de los sitios arqueológicos, por la CONAIE y sus organizaciones filiales.
13. Expulsión del Instituto Lingüístico de Verano a través del cumplimiento del Decreto Ejecutivo 1159 de 1981.
14. Exigimos respeto a los derechos del niño, por lo que rechazamos la propuesta de este gobierno de convocar a elecciones a la población infantil sin

haber trabajado para que ésta tenga una conciencia de la situación en la cual vivimos.

15. Exigimos que mediante decreto sea legislada y financiada por el Estado la práctica de la medicina indígena.

16. Exigimos la inmediata derogatoria de los decretos con los cuales se han creado instituciones paralelas a los consejos provinciales y municipales como el CONOFORT, instituciones dirigidas por un sólo partido político, mismo que utiliza para montar empresas electorales que trafican con la conciencia de nuestras comunidades”<sup>25</sup>.

## **II. LA MARCHA INDIGENA DE LOS PUEBLOS AMAZONICOS DESDE EL PUYO HACIA QUITO EN 1992**

II.1. Durante los diálogos entre los dirigentes del movimiento indígena con el gobierno nacional fueron apareciendo nuevos elementos de discusión que no habían estado previstos en la agenda. Estos elementos entorpecían las conversaciones entre los interlocutores indígenas-gobierno. Señalar dichos elementos es relevante en el sentido de que nos muestra al parecer el ocultamiento de elementos que debían haberse fijado en la agenda de diálogo y no lo hizo el gobierno, no sé por qué. El nuevo elemento fue el señalamiento de una reserva junto a la adjudicación de Jatun Molino que nada tenía que ver con el proceso de diálogo. Empero, cuando surgió aquel componente, el director del IERAC, Luis Luna, no pudo explicar a quien estaba destinada esa reserva. Otro de los elementos aparecidos fue la ampliación del parque Yasuní en perjuicio de la extensión del territorio Quichua que se había solicitado, temática que se consideró con el Frente Social.

Luego de siete días de diálogo entre el Frente Social y el Consejo de Marcha, el gobierno hizo aparecer su intencionalidad que no había sido prevista antes, puso de manifiesto que las Fuerzas Armadas pusieron una condición no negociable para la entrega de títulos de los territorios, condición que consistía en que se deje una franja fronteriza de 50 kilómetros, esto significaba que las nacionalidades Achuar, Shiwiar y Záparo apenas les serían adjudicadas el 30% de la totalidad de su territorio, mientras que la nacionalidad Quichua se vería rupturada en un 20% de su territorio. Dicha posición se enmarcaba en el ámbito del Protocolo del Río de Janeiro, por cuanto en aquella parte no se habían definido todavía los límites territoriales con el Perú<sup>26</sup>.

La propuesta efectuada por las Fuerzas Armadas respecto de la entrega de 50 kilómetros a lo largo del Pastaza a fin de demarcar una línea fronteriza fue rechazada por la dirigencia indígena. Más tarde se habló de 40 kilómetros. Viteri como representante indígena sostenía que la entrega de una extensión de tierra disgregaría los territorios de múltiples comunidades asentadas desde hace varios años en la zona. Así también, demandaba la exigencia de títulos de propiedad y

<sup>25</sup> Jorge León Trujillo, op. cit., pp. 19-20.

<sup>26</sup> Luis Macas: *No vamos a conversar con nadie*, Diario El Telégrafo del 31 de abril de 1992.

una política apropiada para el manejo de los recursos naturales, particularmente, el petróleo existente en el subsuelo de Pastaza (véase anexo II, capítulo I).

Los indígenas no estuvieron satisfechos con la propuesta formulada por el gobierno de los 40 kilómetros a lo largo de la frontera sur oriental. Enseguida la CONAIE y la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP, pusieron de manifiesto su inconformidad con los términos de la adjudicación de tierras. Las organizaciones indígenas estimaban que la decisión del gobierno pecaba de unilateralidad. Los indígenas no aceptaban 1) la delimitación de una franja de seguridad de 40 kilómetros a lo largo de la frontera sur oriental y 2) la ampliación del parque Yasuní en 272.162 hectáreas.

En la misiva que enviaron la CONAIE y la OPIP al gobierno del Ecuador insistían que la franja de seguridad fronteriza sea de 2 kilómetros, mientras tanto el parque Yasuní con la ampliación se halle bajo la dirección de la CONAIE. De conformidad con las dos organizaciones indígenas la propuesta garantizaría el derecho a la vida y a los territorios de los pueblos indígenas, además, del manejo del medio ambiente y el ecosistema amazónico<sup>27</sup> (véase el gráfico N° 1).

II2. De otro lado, en Quito los indígenas se encontraban aglutinados en el parque El Ejido, espacio geográfico que les fue ofrecido por el gobierno. Allí se encontraban en espera de una respuesta concreta del Presidente de la República sobre la adjudicación de territorios de la provincia de Pastaza. Empero, la espera se hacía larga debido a que el gobierno no entregaba los títulos de propiedad. Luis Macas representante de la CONAIE sostenía que no se irían de Quito mientras no tengan las escrituras en sus manos<sup>28</sup>.

El día 12 de mayo el gobierno ofreció entregar los títulos de propiedad de las tierras de la provincia de Pastaza a las comunidades indígenas, pero no se dio debido a inconvenientes en el ámbito técnico de la propuesta del gobierno, lo cual retrasó el regreso de los pueblos indígenas a sus regiones de origen<sup>29</sup>. Fue al siguiente día que el gobierno dio a conocer oficialmente la resolución adjudicatoria. Entregó 1'115.000 hectáreas de territorio a los indígenas de la Amazonía del Ecuador. En la sección respecto de las respuestas del gobierno ampliaremos más la explicación correspondiente.

II3. Otro de los grandes hechos que tuvo un gran impacto nacional fue el relacionado con la negación por parte de la CONAIE de participar en las elecciones generales del 17 de mayo de 1992. Dicha no participación se hallaba relacionada directamente con la frustración por los magros resultados del levantamiento de 1990 y la pérdida de ilusiones de la población indígena en las reiteradas elecciones anteriores en el Ecuador; problema que no sólo era indígena sino de todos los ecuatorianos. En 1990 la CONAIE llevó a cabo su III Congreso Nacional

<sup>27</sup> *Indios Insatisfechos*, Diario Hoy del 7 de mayo de 1992. Véase también: *Indígenas no se irán de El Ejido*, Diario La Hora del 7 de mayo de 1992.

<sup>28</sup> *Indígenas seguirán en Quito*, Diario Ultimas Noticias del 12 de mayo de 1992.

<sup>29</sup> *Postergan retorno*, Diario Ultimas Noticias del 13 de mayo de 1992.

durante el cual resolvió algunas cuestiones políticas, las cuales se configurarían en el fundamento para el desarrollo y consolidación política de la organización: 1) decidió no participar en las elecciones y 2) ofrecer una alternativa específica a esta resolución por medio de la creación del parlamento indígena y popular<sup>30</sup>.

La CONAIE en sí mismo no invitaba a la población indígena a que no voten; lo que proponía era que las colectividades indígenas acudan a las urnas y anulen el voto, eso sí, rayando la papeleta en el caso de los analfabetos o escribiendo sus propuestas de un Estado plurinacional y de un Parlamento Indígena. Lo que se vislumbra detrás de la propuesta es la participación política de protesta, ya que los partidos políticos no habían asumido ni sus promesas políticas ni las demandas de las poblaciones indígenas<sup>31</sup>.

Caber recordar que las colectividades indígenas en el pasado colonial y luego republicano nunca tuvieron derechos ni reconocimiento de su existencia como tal. Ese desconocimiento se efectúa como diría Wray<sup>32</sup>, a través de "una ideología que supone su desintegración en una nación de ciudadanos iguales con iguales derechos y obligaciones". En este marco ideológico el Estado ecuatoriano promueve la integración de las sociedades indígenas al sistema político electoral, eso sí, en calidad de ciudadanos votantes y no como ciudadanos indígenas.

Por qué los indígenas deciden no participar en las elecciones de 1992? Existen básicamente dos vertientes: 1) porque el sistema político del Ecuador se halla en absoluta descomposición y no existe representatividad, tanto en el plano político en general como de los partidos políticos, basta citar el caso del Parlamento Nacional y la direccionalidad que toman las resoluciones políticas y; 2) porque los partidos políticos en general tampoco han representado a ningún sector social, sino únicamente a intereses de grupos de poder o a grupos específicos, como el caso de la izquierda. Anotemos que los partidos también se habían convertido en empresas electoreras en que habían venido vendiendo las imágenes de sus candidatos (sea para presidente, diputado o cualquier otra dignidad), sin propuestas ni iniciativas para resolver los grandes problemas del Ecuador.

En este sentido, la propuesta de la CONAIE se dirigió a: "profundizar, como un elemento de la participación del pueblo, el fortalecimiento de las organizaciones, hacer que el pueblo tenga la posibilidad de reivindicar este espacio político, esta coyuntura política para discutir los problemas, para plantear alternativas y que no se vuelva simplemente un espacio de propaganda política, propaganda de las elecciones y no de lo que el pueblo está planteando o necesitando, éstas fueron las razones que motivaron a que la CONAIE resolviera no participar en las elecciones"<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Luis Maldonado, *Indígenas y elecciones 1992 (Anexo)*, en: J. Almeida, et. al., op. cit., p. 305.

<sup>31</sup> Kipu N° 18, *El mundo indígena en la prensa ecuatoriana*, Enero-junio 1992, p. 109.

<sup>32</sup> J. Almeida, et. al., op. cit., p. 311.

<sup>33</sup> Idem, p. 307.



Ante lo cual la CONAIE tomó dos resoluciones importantes: la primera tenía que ver con la misma decisión, la no participación en las elecciones, en cuanto que la consideraban válida ya que era la única posición política venida de un sector social (pueblos indígenas) que criticaba a fondo el sistema político y la democracia excluyente; la CONAIE estimaba que su decisión, a distinción de algún partido político, daba una orientación a la sociedad y era una alternativa a la vez. La segunda resolución tenía que ver con el concepto de democracia, el cual suponía que la participación electoral era libre y sin restricción alguna, no obstante, en la vida social el sufragio se imponía a través de la obligación de adquirir una papeleta de votación y si el ciudadano no votaba debía pagar una multa junto a la restricción de derechos ciudadanos.

El movimiento indígena para llevar adelante las resoluciones aprobó que la anulación del voto no podía ser sólo anular el voto sino hacer una campaña; para lograr esto debía ubicarse en la papeleta alguno de los siguientes slogans: Por el Parlamento Indígena<sup>34</sup>, 500 años de resistencia o CONAIE. La otra cuestión concreta fue la de plantear el Parlamento Indígena y Popular. El propósito de dicho Parlamento debía ser el espacio que configure a las múltiples fuerzas sociales a fin de impulsar un proceso de unidad y a la vez se encargue de formular un proyecto político alternativo para el país. De dicha idea se infirió que los pueblos indígenas debían impulsar desde las comunidades la creación de parlamentos indígenas mucho más extensos, es decir, los parlamentos de las nacionalidades, los parlamentos regionales y los parlamentos de ámbito nacional.

114. En suma, el movimiento indígena luego de la marcha amazónica a Quito proponen como táctica al Estado crear un nuevo parlamento indígena y popular diverso al parlamento ecuatoriano. Dicho parlamento indígena y popular pretendía

*Gráfico 1: Mapa de los territorios exigidos por los pueblos indígenas de Pastaza.*

---

<sup>34</sup> El término Parlamento Indígena se planteó como espacio alternativo al Congreso Nacional, el mismo que no representaba los intereses comunes del Estado ecuatoriano. El término implicaba la creación de una forma de gobierno indígena más no de un Estado indígena como pudo haberse creído. Una de las características del Parlamento era que decidiría y estaría representado por un ejecutivo, responsable de implementar las decisiones y resoluciones elaboradas y ejecutadas por el mismo.



Fuente: Kipu N° 18, p. 145.

convertirse en el espacio de unidad y consenso de los más relevantes movimientos sociales del Ecuador de hoy.

Desde la creación de aquel parlamento se buscaría organizar una nueva representación política, no solamente basada en los partidos políticos sino también en la representación directa de las nacionalidades, los movimientos regionales, los nuevos movimientos sociales<sup>35</sup> y los antiguos gremios. Esa nueva representación podría presionar al Parlamento oficial para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual tendría que aprobar el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano.

El parlamento tendría una nueva y poderosa virtud, proponer una reforma del sistema de representación política en el Ecuador a partir de las fuerzas más prometedoras de la sociedad civil<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Los nuevos movimientos sociales identificados aquí son los ecologistas, mujeres, comunidades eclesiales de base e indígenas.

<sup>36</sup> Galo Ramón Valarezo, op. cit., pp. 252-255.

El parlamento indígena y popular consistía en una propuesta al conjunto de la sociedad ecuatoriana, con el fin de : 1) crear un espacio en el que se encuentren indígenas, negros, mestizos, ecologistas, comunidades eclesiales, mujeres, ONGs, intelectuales, artistas, comunicadores, etc. a través del cual puedan debatir sus propuestas; 2) que ese espacio parlamentario venga a ser una expresión pluricultural de la sociedad, en la que se construyan las leyes que permitan la existencia, vigencia, respeto y desarrollo de las diversas nacionalidades, que posibilite su intercomunicación igualitaria. Asimismo, se concebirían propuestas de desarrollo autosostenido, empresas comunitarias, etc. y se concebiría una nueva forma de Estado democrático. Los temas eran amplios, desde la crítica a la sociedad patriarcal (sostenido por las mujeres) hasta los que tenían que ver con la calidad de vida de los pueblos y; 3) la propuesta indígena no se agote en la institución de pequeños ghettos indígenas o que la constitución declarase la existencia de una pluriculturalidad. La propuesta iba más allá, hacia la creación de poderes sociales inspirados en la forma de vida comunitaria andina, como nuevo paradigma diverso a la sociedad individualista que viene como consecuencia de la propuesta empresarial privada y del centralismo autoritario que viene como consecuencia de los sectarismos reales<sup>37</sup>.

### **III. PROYECTO DEL AGRO Y ORGANIZACIONES INDIGENAS Y CAMPESINAS DEL ECUADOR O PROYECTO DE LEY AGRARIA INTEGRALES JUNIO DE 1993**

III. Organizaciones indígenas y campesinas del país agrupadas en la Coordinadora Agraria Nacional, luego del levantamiento indígena de 1990 empezaron un proceso de discusión sobre la realidad del agro ecuatoriano. Producto de un largo proceso de reuniones y asambleas concluyeron en un proyecto de ley Agraria integral que presentaron al Congreso Nacional, para su discusión y aprobación en junio de 1993.

Las bases fundamentales de dicho proyecto se asientan en: 1) que el proyecto crea jefes regionales del IERAC, quienes deben conocer, en primera y única instancia, los casos de tierras afectadas en sus correspondientes jurisdicciones; 2) contempla la creación de un Comité Técnico Consultivo que debe estar integrado por un delegado de las organizaciones indígenas, otro por los campesinos y otro por un representante de la Cámara de Agricultura; la función de dicho comité viene a ser el de fijar el precio de la tierra en negociación; 3) el financiamiento del nuevo Instituto de Reforma Agraria, el cual se debe hacer señalando en el presupuesto general del Estado los recursos para la entidad misma y para que pueda ejecutarse el Plan de Operaciones que contempla el proyecto y que abarca expropiaciones de tierras, linderos, legalizaciones, etc.; así también, se establecen como fuentes de financiamiento el 5% de gravamen total de las exportaciones e importaciones y el 10% de la inversión extranjera en el Ecuador. Otros aspectos del proyecto tienen que ver con los predios rústicos que el proyecto considera sujetos de expropiación agropecuaria, sean estos de forma deficientemente

<sup>37</sup> Idem, pp. 255-262.

trabajados o se encuentren en arrendamiento. Cabe añadir que las personas naturales que adquieran tierras o que les sean adjudicadas, no debían pagar impuestos prediales<sup>38</sup>.

La propuesta de Ley Agraria Integral del Ecuador planteada por los sectores indígenas no fue bienvenida al Congreso Nacional, al contrario, tales sectores fueron reprimidos violentamente por la fuerza pública. Esto obligó a que las organizaciones indígenas reaccionen desde las comunidades y carreteras para exigir al Presidente del Congreso Nacional reciba el Proyecto de Ley. Hubo mucha presión por parte de los indígenas y la opinión pública, a partir de esas circunstancias fueron recibidos en el Congreso y en la Presidencia de la República, allí obligaron a que esos dos organismos tomen una actitud para que la tramitación del Proyecto de Ley sea ágil. La delegación de las organizaciones indígenas fue recibida por el Presidente del Congreso Nacional Ingeniero Carlos Vallejo, perteneciente a la Democracia Popular quien previamente había rechazado a los indígenas y ordenado reprimirlos.

Desde el mes de agosto de 1992, el Congreso Nacional tuvo a su favor al sector terrateniente (o del sector rico social cristiano), grupo de poder que captó la Presidencia y el poder ejecutivo. En ese plano, es de esperarse que la propuesta indígena haya sido rechazada, en tanto la propuesta de la Cámara de Agricultura de la Primera zona haya sido acogida, la misma que se hallaba respaldada por el social cristianismo.

La Ley planteada por los indígenas recogió algunas cuestiones ya establecidas en precedentes ocasiones respecto del problema de la tierra-territorio y la diversidad cultural del Ecuador. En un documento de la CONAIE<sup>39</sup> encontramos una síntesis somera al respecto: a) el respeto a todo lo concerniente a la perspectiva de la diversidad cultural y b) la inconclusión de la reforma agraria. En relación con el primer aspecto, la CONAIE enfatiza que los pueblos indígenas también tienen tecnología y conocimientos. Los conocimientos, el pensamiento y la filosofía de las sociedades indígenas vendrían a ser diversos con respecto a los de las sociedades no indígenas. Simultáneamente en los pueblos indígenas existe toda una riqueza cultural sólida, la cual debe mantenerse y desarrollarse. Por lo que la obligación del Estado es la de apoyar a los pueblos indígenas. Estas concepciones fueron incorporadas por los indígenas en la reforma a la ley. Respecto del segundo punto, la CONAIE afirma que la reforma agraria no ha concluido ni concluirá mientras exista el derecho de la tierra y el territorio, no así para el Congreso Nacional, el cual sostiene en su ley que la reforma agraria ha llegado a su fin; en la ley ya no aparecía el término reforma agraria. La CONAIE en cambio sigue sosteniendo que la reforma agraria debe continuar, pero de una forma integral, puesto que hay derechos y se necesita acceder a la tierra, al crédito, a la comercialización, ya que todo esto vendría a permitir el desarrollo de los pueblos. Este conjunto de situaciones conceptuales fueron elaborados en líneas generales

<sup>38</sup> *Ley Agraria Indígena*, Diario El Expreso del 20 de junio de 1993.

<sup>39</sup> Nina Pacari, *Ley de desarrollo agrario. Proyecciones y perspectivas*, CONAIE, 1995, pp. 9-12.

por los líderes indígenas, las manejaron con prudencia, con lo que lograron cambios en la LDA.

III. Los dirigentes indígenas en su debate sobre la reforma agraria integral lograron cambiar el sentido de algunas definiciones que se hallaban en la LDA presentada en el Congreso por el Ejecutivo. Analicemos algunas de esas definiciones:

1. La LDA definía a la actividad agraria solamente como aquello que produce la tierra y es rentable. Este concepto resultaba para los indígenas limitado y peligroso, en vista de que la realidad agraria del país es distinta en la costa, en la sierra y más aún en la Amazonía ecuatoriana. En las tres regiones del Ecuador la existencia de pueblos debía tomarse en cuenta en la reforma. Por lo que debía considerarse la realidad y manera de vivir de los pueblos, así como la realidad geográfica. La definición de la actividad agraria debía ampliarse mucho más allá de la mera rentabilidad de la tierra y esto es lo que logró el movimiento indígena.

2. En la LDA se hablaba de la capacitación, la misma que se hallaba orientada únicamente para fortalecer la línea empresarial. Se trataba de que los empresarios privados iban a realizar la capacitación. Si los indígenas no recibían dicha capacitación no tenían derecho al crédito. El logro ante la ley fue que las mismas organizaciones indígenas debían realizar su propia capacitación, para la cual tendrían que firmar convenios o contratos con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el Estado.

3. Con respecto a la comercialización, la LDA fomentaba exclusivamente la exportación para continuar beneficiando a los grupos oligárquicos del Ecuador<sup>40</sup>. La LDA fomentaba el apoyo a los mercados mayoristas, los cuales no se encontraban bajo el control de los indígenas, sino en la de los grandes intermediarios. Los indígenas con la reforma lo que pudieron incorporar fue la obligación del Estado para apoyar todas las iniciativas que surjan de las organizaciones indígenas y afroecuatorianas, pudiendo ser mercados comunales, centros de acopio comunitarios, tiendas comunales, etc. El apoyo por parte del Estado incluiría el presupuesto.

4. En relación al crédito el movimiento indígena logró algunos cambios. Previo a la reforma, la LDA sostenía que las financieras y los bancos privados iban a conferir crédito, y si tenían pérdidas, a dichas financieras el Estado las iba a recompensar. El movimiento indígena en cambio propuso que el Estado apoye directamente a las organizaciones indígenas mediante un interés menor, a largo plazo, con años de gracia a favor de las organizaciones. Lo que logró el

---

<sup>40</sup> La oligarquía como concepto es un término preciso de las ciencias sociales de América Latina. Aquí lo vamos a entender como aquella segmentación social unida a la agroexportación que emergió en el siglo XIX, continuó durante el siglo XX y concentró en sus manos la propiedad de la tierra, los mecanismos de comercialización y el sistema financiero nacional; cfr. Gonzalo Ortíz Crespo, 4. Las tareas inconclusas de nuestra historia... a propósito de la plurinacionalidad y el movimiento indígena, en; E. Ayala, et. al., *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, Biblioteca de Ciencias Sociales, volumen 36, Corporación Editora Nacional,, Quito, 1992, p. 95.

movimiento indígena fue que los créditos sean blandos, a largo plazo, con períodos de gracia e intereses bajos<sup>41</sup>.

5. El movimiento indígena trató el tema del fraccionamiento de la tierra. En la LDA este tema tenía que ver como una modalidad de resquebrajar la organización indígena y la propiedad comunitaria. Los terratenientes fundamentaban esta intención recogiendo los equívocos que cometen los indígenas en las comunidades. Un dato interesante es el que nos presenta la misma CONAIE al describir que, cuando los dirigentes indígenas nacionales argumentaban que se mantenga la propiedad de la tierra comunitaria, el gobierno presentaba 100 carpetas y decía: "pero aquí están pidiendo el fraccionamiento". En fin, lo que lograron los indígenas en la reforma fue que los páramos comunales no se podían fraccionar. Las tierras aptas para la forestación quedaron prohibidas para el fraccionamiento; solamente el cabildo y la Asamblea comunitaria podían decidir el fraccionamiento.

6. En la LDA el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA) tenía la función de resolver los trámites en Quito y únicamente el Director ejecutivo era el que decidía y resolvía absolutamente todo. Los indígenas lograron descentralizar esas funciones, hicieron que se queden las jefaturas regionales bajo el nombre de direcciones distritales. Así también, con respecto a la representación en el Consejo Superior del INDA se hallaban los delegados del Banco de Fomento y los terratenientes de la I y II zona. Lo que el movimiento indígena logró fue que las organizaciones indígenas puedan contar con dos representantes en el Consejo Superior<sup>42</sup>.

7. Otro tópico de la LDA era el de la expropiación de las tierras. Al respecto el movimiento indígena logró poco o casi nada.

8. En la reforma el movimiento indígena logró introducir una causal relacionada con la presión demográfica. Los terratenientes habían hecho desaparecer la causal de presión demográfica. Los argumentos indígenas provenían en el sentido de que la población indígena en las comunidades se ha acrecentado; de ahí que necesitaban más tierras.

9. De conformidad con la ley las organizaciones indígenas no podían presentar demandas ni ser parte en el proceso del juicio por tierras, con las reformas eso se terminaba. Dentro del proceso podían estar los propietarios y el INDA. De todas formas el movimiento indígena logró reformas esenciales en base a la presión, a la movilización y al levantamiento mismo. Sin esa lucha colectiva no hubiese sido posible ninguna de las reformas que lograron los indígenas.

10. La LDA contenía que todos los procesos quedaban archivados de forma definitiva y no se podía proseguir con las reclamaciones. Mediante la reforma, los indígenas lograron que quienes lo deseen pueden iniciar juicios que se hallen

---

<sup>41</sup> Un año después los indígenas lograron que se ubique en el Banco Nacional de Fomento 4.000 millones de sucres, para que se concedan créditos y así se solucionen los conflictos de tierra dados en el ámbito nacional.

<sup>42</sup> Me refiero aquí a que las organizaciones indígenas conformantes de la Coordinadora Agraria Nacional, esto es, compuesta por la FEI, FEINE, FENOC-I, FENACLE, CONAIE y afroecuatorianos tenían que nombrar cada año dos representantes indígenas.

pendientes. Con la reforma a la ley se pueden reabrir los juicios y continuar con la reclamación ante el INDA.

11. Un último aspecto tiene que ver con la legalización de territorios. Este tópico más se refiere a la realidad de la Amazonía. En la Amazonía, el territorio se halla ocupado por los pueblos indígenas, la tierra no se halla en poder de terratenientes, empero, los indígenas no tienen títulos de propiedad; por esto que en la ley hablan de legalización gratuita de los territorios ancestrales. Mediante la reforma los indígenas tienen la facultad de efectuar su propia autolinderación, dibujar el mapa o croquis, elaborar la carpeta y llevarla completa para la legalización correspondiente.

III3. Como nunca antes en la historia del Ecuador, los pueblos indígenas por medio de su autointermediación lograron múltiples acciones transformadas en reformas legales para su propio beneficio e interés colectivo. Cabe ponderar que no todo lo que quiso el movimiento indígena logró plasmar en la ley debido a que la LDA ya estaba aprobada previamente. Los resultados fueron sumamente positivos para el devenir del movimiento indígena.

#### **IV. LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1997**

IV1. La propuesta de una Asamblea Constituyente se remonta a la demanda presentada por las colectividades indígenas desde 1990<sup>43</sup>. Dicha Asamblea Constituyente debía incorporar los derechos indígenas en el orden constitucional. Posteriormente, serían otros sectores políticos de centro-izquierda quienes reivindicarían la necesidad de su realización<sup>44</sup>, particularmente, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP) y la CMS van a ser los dos organismos que asumen la propuesta como medio fundamental del Estado ecuatoriano; la propuesta toma concreción tras los sucesos de febrero de 1997.

El aporte conferido por parte de los movimientos sociales y del movimiento indígena a la sociedad ecuatoriana es importante, debido al hecho de haber irrumpido desde lo social a lo político y a la conformación de un proceso de democratización de la sociedad. Ya desde la Asamblea Popular de octubre<sup>45</sup> los movimientos sociales e indígenas hicieron un esfuerzo por mantener movilizados a los dirigentes y organizaciones sociales ante el ciclo amenazante del ajuste estructural tomado por el gobierno de Bucarám y gobiernos anteriores<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo, *Proyecto de Constitución del Estado plurinacional del Ecuador*, CONAIE, Imprenta Nuestra Amazonía, Quito, 1998, pp.1-3.

<sup>44</sup> Hernán Ibarra, *Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad*, en: ECUADOR DEBATE, N° 42, CAAP, Quito-Ecuador, diciembre de 1997, p. 20.

<sup>45</sup> Esta fue denominada por la CONAIE y la Coordinadora de los Movimientos Sociales como la Asamblea Constituyente del Pueblo.

<sup>46</sup> Como conocemos desde la presidencia de León Febres Cordero y los posteriores gobiernos del Ecuador, la presencia del neoliberalismo como sistema dominante en el Ecuador se consolida mucho más fuertemente, particularmente, fundamentando la modernización del Estado en la privatización del sector público, la reducción del Estado y el fortalecimiento del libre mercado.

IV2. Desde el marco de pensamiento de la CONAIE adoptan para sí un papel protagónico como eje de alianzas y posiciones en temas de alcance general. Las dirigencias indígenas aspiraban a que el proyecto de Constitución por trabajarse sea acogido por la Asamblea Nacional. En caso de que ello no ocurriría exigirían un plebiscito para que se apruebe.

De acuerdo a Ibarra<sup>47</sup>, ya en el desarrollo de la Asamblea Popular se puso en evidencia la presencia mayoritaria de organizaciones indígenas serranas y la variedad de discursos que implicaba el tema de las nacionalidades indígenas, junto a la articulación de demandas sobre la defensa de las empresas estatales, la defensa del seguro campesino y peticiones relacionadas al no pago de la deuda externa. Cabe añadir que también se invocó en el discurso a la unidad de indígenas, negros y mestizos. En cuanto al contenido de las intervenciones se refirieron los indígenas al tema de la plurinacionalidad, la reivindicación de las culturas indígenas, sus niveles organizativos, los mecanismos de justicia indígena, junto a la aspiración de disponer de mayores recursos para el desarrollo local. Nuevamente aparece una remota aspiración central del movimiento indígena el del planteamiento de la multinacionalidad y otras demandas específicas.

Siguiendo con el pensamiento de Ibarra<sup>48</sup> lo que estaría en el centro del debate de la Asamblea sería el tema de la "plurinacionalidad", eso sí, asentado sobre una confusión que viene desde hace tiempo atrás el uso del término nacionalidad. Las organizaciones indígenas vinieron utilizando la nominación de nacionalidades indígenas en relación al conjunto de los pueblos indígenas o para referirse a ellos agrupados en torno a la CONAIE<sup>49</sup>. Esta organización indígena en 1994 volvió a sostener que el Estado ecuatoriano se halla constituido por las nacionalidades indígenas, la nacionalidad hispana y la nacionalidad afroecuatoriana<sup>50</sup>. En ese marco estructural el Estado ecuatoriano como resultante de una reforma constitucional debería reconocer el territorio, lenguas y formas de administración política y jurídica.

La Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo elaboró un proyecto de Constitución política para que sea discutida por la sociedad civil ecuatoriana, cuyo contenido resume los derechos de todos los ecuatorianos en el marco del Estado plurinacional. Veamos lo que dice el preámbulo de este documento: "Los pueblos del Ecuador fieles a su raigambre ancestral y a su proceso histórico; conscientes de que su tarea vital es construir la unidad nacional sobre la base de la diversidad de culturas, lenguas y nacionalidades que conforman la rica base humana de la República; convencidos de que la unidad nacional y territorial es fruto de la participación de los pueblos, basada en el pleno reconocimiento y ejercicio de sus derechos políticos, económicos y culturales; con la firme convicción de que el **Estado Plurinacional** (el subrayado es mío) es la alternativa histórica para la

<sup>47</sup> Hernán Ibarra, *Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad*, art. cit. p. 19.

<sup>48</sup> Idem, p. 22.

<sup>49</sup> Holger Díaz, *Antropología Cultural*, Nivel I, Universidad Politécnica Salesiana, Programa Académico Cotopaxi, PAC/EBI-GTZ, Abya-yala, Quito, 1998, p. 164.

<sup>50</sup> Consejo de gobierno de la CONAIE, *Proyecto político de la CONAIE*, Quito, 1994.



búsqueda del bien común y el pleno desarrollo material, espiritual y cultural de las personas y de los pueblos; convencidos de que la organización de la economía tiene como su más alta misión garantizar la solidaridad, la equidad, como base para una relación armónica entre las personas y los pueblos entre sí y con naturaleza; en ejercicio de su poder soberano, representado en la asamblea Nacional Constituyente, dictan y promulgan esta constitución política<sup>51</sup>. La proposición es tan evidente, basta y profunda que no hace falta comentarla por ahora. Nuevamente las proposiciones del movimiento indígena se orientan hacia el Estado plurinacional.

### **3. RESPUESTAS DEL GOBIERNO**

#### **I. EL GOBIERNO DE RODRIGO BORJA ANTE EL LEVANTAMIENTO INDIGENA DE 1990**

11. Desde la conquista española en adelante, con la instauración de la colonia y la fundación de la República, las sociedades indígenas fueron marginadas del sistema imperante, no gozaron de derechos imprescindibles ni ciudadanos. Su relegamiento fue tal que los introdujo en una situación de ocultamiento y a la vez de resistencia al sistema dominante<sup>52</sup>. Con la institucionalización de la república por los "padres de la Patria"<sup>53</sup>, el Estado ecuatoriano entra en la aparente fase de consolidación del mestizaje racial como fundante de la 'nacionalidad ecuatoriana'. Por tanto, se funda en, por y para el Estado lo que Silva<sup>54</sup> denomina los mitos de la ecuatorianidad, caracterizado primero por el mito del señorío sobre el suelo y segundo, el mito de la raza vencida, dentro de lo que Benjamín Carrión llamaba la "nación pequeña" o de la "nación mestiza"<sup>55</sup>, quedando así integrados al Estado todos los habitantes de esta nación pequeña o nación mestiza.

En el contexto y enfoque de una única nación no era posible la existencia de diversidades sociales y culturales, ya que todos pertenecen a un único Estado soberano, el mestizo. Toda forma de género humano ecuatoriano debía entrar en ese proceso de asimilación e integración al Estado criollo y por supuesto de blanqueamiento. Esta es la posición que el Estado siempre mantuvo hasta la llegada del levantamiento indígena de 1990.

A raíz de este acontecimiento el Estado criollo se pone en tela de juicio, el parámetro en el que se fundamenta, el mestizaje, queda al descubierto y sin piso. Se evidenció un Estado no concluido, mas bien resquebrajado por los regionalismos desde su nacimiento. Incluso yo diría que la denominada nacionalidad ecuatoriana era inexistente desde el supuesto poder del Estado. En la

<sup>51</sup> Asamblea Nacional Constituyente del Pueblo, op. cit., p. 5.

<sup>52</sup> Véase: Segundo Moreno Yáñez y José Figueroa, *El levantamiento del Inti Raymi de 1990*, Coedición: FESO y Editorial Abya-yala, Quito, 1992.

<sup>53</sup> Enrique Ayala Mora, *Resumen de Historia del Ecuador*", cuarta reimpresión, Biblioteca General de Cultura, 1, Corporación Editora Nacional, Quito, 1995, pp. 67-70.

<sup>54</sup> Erika Silva, *Los mitos de la ecuatorianidad*, segunda edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 1995.

<sup>55</sup> Idem, p. 25.

sociedad quedó claramente establecido que el Ecuador no era uno solo, sino una gama de multiplicidades culturales e identitarias que enriquecían la soberanía del actual 'Estado nacional'. Se trastocó radicalmente la percepción del Estado nacional por el del Estado plurinacional, cuya nueva percepción trajo una serie de falsas interpretaciones de las propuestas del movimiento indígena, como el de aquella de la división del Estado en otros.

12. A partir del levantamiento indígena de 1990, se instituyeron un conjunto de comisiones indígena gubernamentales, las cuales tuvieron como objetivo encontrar salidas institucionales a las demandas planteadas por los indígenas. Con intervalos dichas comisiones funcionaron entre el último trimestre de 1990 y el primer semestre de 1991. Las interrupciones mostraban la debilidad del gobierno o que no estaba capacitado para procesar las demandas indígenas.

En el fondo el Estado criollo no se hallaba diseñado para abarcar en su seno la plurinacionalidad. De otro lado, también los negociadores indígenas no tuvieron la habilidad, los planteamientos y la fuerza para conseguir resultados concretos.

Cabe indicar que los indígenas empezaron a darse cuenta que todavía no habían madurado para dar pasos serios hacia la constitución de un nuevo Estado plurinacional. Incluso se dieron cuenta que ni siquiera habían resuelto problemas clasistas como el de 101 conflictos de tierras que estaban planteados. Apenas habían solucionado tres que afectaron unas 600 hectáreas.

De otro lado, en la sociedad blanqueada y mestiza tampoco habían interlocutores lúcidos, como tampoco el movimiento indígena se había interesado en crear esos interlocutores a fin de mostrar la potencialidad de su propuesta<sup>56</sup>.

El gobierno de Rodrigo Borja, desde el inicio condicionó el dialogo, a la renuncia por parte de los indígenas, de cualquier medida de hecho. En efecto, cualquier solución posible al conflicto se detuvo en tanto en cuanto en que el gobierno sostenía que no actuaría bajo presiones de ningún tipo. Otra posición que mantuvo el gobierno frente al movimiento indígena fue la de caracterizarlo como manipulado por sectores externos<sup>57</sup> al mismo o por agitadores profesionales que usan la religión con fines políticos<sup>58</sup>.

Otro de los comportamientos del gobierno de Borja fue el de inculpar a otros sectores sociales, sobre todo políticos, de organizar el levantamiento, cuyo único interés era el de ganar réditos políticos para las próximas elecciones que se avecinaban. Cabe afirmar que el gobierno si tuvo una constante apelación por resolver ciertos problemas indígenas, ya sea mediante la entrega de tierras, el nombrar una comisión de asuntos indígenas, la campaña de alfabetización y el plan de educación intercultural bilingüe<sup>59</sup>. De todas formas el gobierno sí mostró

<sup>56</sup> Galo Ramón Valarezo, op. cit., p. 252.

<sup>57</sup> Kipu N° 14, 1990.

<sup>58</sup> Diario el Telégrafo del 2 de junio de 1990.

<sup>59</sup> Segundo Moreno Yáñez y José Figueroa, op. cit. p. 75.

apertura y sensibilidad al problema indígena, esto no hubiera sido posible en el gobierno de Febres Cordero debido a su intransigencia y autoritarismo, como bien lo podemos notar en la obra de Montúfar<sup>60</sup>.

Cuando el Presidente Borja inaugura el terminal terrestre de Santo Domingo de los Colorados, inculpó directamente a agitadores externos a los indígenas de estarlos agitando y de no tener conciencia de patria. A través de este discurso lo que el Presidente de la República estaba mostrando era una permanente actitud de paternalismo y de desprecio a las sociedades indígenas. El Presidente estaba considerando que los pueblos indígenas eran incapaces por sí mismos de organizar un movimiento de las dimensiones que se evidenciaron al momento.

En otra fecha, el 11 de junio, el Presidente había cambiado de discurso, pero no de actitud. Así, en la visita que hizo a la comunidad de Huapanta Grande (provincia de Cotopaxi) el Presidente de la República se refirió a los indígenas de la siguiente manera: "los indígenas ecuatorianos han sufrido injusticias por 500 años; los problemas que ustedes sufren tienen 500 años de antigüedad; yo no puedo en 21 meses de gobierno resolver estos problemas acumulados por siglos, pero sí puedo como lo he hecho desde el primer día, ponerme a trabajar en esta tarea, para tratar a **nuestros indígenas** (el subrayado es mío) como hermanos, como compatriotas y como **seres humanos** (el subrayado es mío), con los mismos derechos y las mismas obligaciones que tienen los 10 millones de habitantes del Ecuador"<sup>61</sup>. Una vez más pone en evidencia la mentalidad criolla del Estado cuando afirma entre otras cosas que va a tratar a los indígenas (el habla de nuestros indígenas) "como seres humanos" ya que nadie los ha tratado así. Tal es la opinión de Borja, me parecería que estuviera pensando en los mismos términos en que lo hacían los conquistadores hispánicos, cuando consideraban en su opinión que los indios no tenían alma, luego entonces, eran quasihumanos.

13. Por otra parte, en cuanto a la posición que tuvieron los agricultores y ganaderos, desde el inicio fue de rechazo a la medida de los indígenas, cuya percepción respondía a su tradicional modalidad de concebir el mundo indígena ecuatoriano originado por las relaciones de dependencia patrón-peón. Tal es así que la oligarquía terrateniente de la sierra y sus voceros pretendieron hallar en el levantamiento los ancestrales métodos conspirativos señalando que los indígenas habían sido solvantados por activistas extranjeros. Citemos el caso de Andrés Borja Holguín, Vicepresidente de la Federación de ganaderos del Ecuador, quien denunciaba su rechazo al gobierno así: "La Federación: Rechaza la tolerancia gubernamental que existe con relación a la presencia de activistas seudoreligiosos extranjeros y nacionales que, amparados por organizaciones foráneas que manejan recursos financieros e ideológicos, se han infiltrado en el sector campesino, creando el más completo desorden y caos con falsas expectativas de cuyos resultados el único que pagará las consecuencias será el pueblo ecuatoriano

<sup>60</sup> César Montúfar, *La reconstrucción neoliberal. Febres Cordero o la estatización del neoliberalismo en el Ecuador 1984-1988*, Coedición: Ediciones Abya-yala, Quito, 2000.

<sup>61</sup> Raúl Vallejo, op. cit., p. 13; véase también: *Presidente: no estaré contento hasta que los campesinos lo estén*, Diario El Universo del día 12 de junio de 1990.

al verse desabastecido de los alimentos para su diaria subsistencia"<sup>62</sup>. Asimismo, la Cámara de Agricultura de la Primera Zona solicitó al Gobierno de Borja que aplique todo el rigor de la ley a fin de que sancione la toma de invasiones de tierras llevadas a cabo por campesinos e indígenas<sup>63</sup>.

El manifiesto de los ganaderos refleja fidedignamente su posición ideológica alineada con el Estado o su fe nata en la única nacionalidad ecuatoriana, cuando dice: la Federación declara su fe en la única nacionalidad ecuatoriana, parte constitutiva de la República del Ecuador, la cual ha sido nacida del grandioso crisol del mestizaje hispanoamericano, razón por la que todo ecuatoriano debe estar orgulloso; aglutinando así la diversidad en la unidad<sup>64</sup>.

14. En conclusión, el levantamiento indígena de 1990 frente al Estado vigente, trajo por primera vez a la escena política el planteamiento del Estado plurinacional, para que sea discutido en la agenda política del Ecuador. La lucha por el reconocimiento del Estado plurinacional vino siendo en la década del noventa una de las tareas permanentes del movimiento indígena y de los sectores políticos democráticos<sup>65</sup>. Dicho quehacer fue posible en la medida en que las alianzas entre la CONAIE y los sectores progresistas de la sociedad blanco-mestiza se profundizaron, por un lado, y en la medida en que las movilizaciones indígenas y su participación electoral mostraron al Estado la fuerza política que representaban, por otro lado. El planteamiento de la constitución del Estado plurinacional trajo a colación el cuestionamiento del concepto de nación clásico utilizado en el Ecuador. Nina Pacari dirigente indígena en una de sus intervenciones respecto del concepto de la nación ecuatoriana piensa así: "Estamos cuestionando el concepto mismo de "Nación Ecuatoriana" al mismo tiempo que cuestionamos el modelo de desarrollo capitalista que la sostiene económicamente, y el "proyecto civilizador" basado en el progreso material y el individualismo que la sostiene culturalmente. En esencia, cuestionamos la exclusión permanente de nuestros derechos colectivos como pueblo"<sup>66</sup>. En definitiva, puedo sostener que el movimiento indígena emplaza al Estado burgués, a la concepción de nación y ciudadanía vigente, desde las bases societales indígenas en concomitancia con los sectores progresistas del país. Para ratificar lo que estoy afirmando, de acuerdo a Andolina<sup>67</sup>, la redefinición de la nación y la

<sup>62</sup> Diario El Comercio, 7 de junio de 1990.

<sup>63</sup> Kipu N° 14, 1990.

<sup>64</sup> Raúl Vallejo, op. cit., p. 16.

<sup>65</sup> Algunas investigaciones ilustrativas nos muestran el interés por el estudio del Estado plurinacional: Enrique Ayala, et. al., *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, op. cit.; Ramón Torres Galarza (Editor), *Derecho de los pueblos indígenas. Situación jurídica y políticas de Estado*, CONAIE, CEPLAES, ABYA-YALA, Cayambe: talleres gráficos Abya-yala, s.f.; Alberto Wray et. al., *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Colección Biblioteca Abya-yala, 2, Ediciones Abya-yala, Quito, 1993; entre otros estudios.

<sup>66</sup> Raúl Vallejo, op. cit., p. 17.

<sup>67</sup> Robert Andolina, El proyecto político de la CONAIE como lucha anticolonial: una (otra) reconsideración de la Nación y ciudadanía en el Ecuador, en: Ileana Almeida y Nidia Arrobo (compiladoras), *En defensa del pluralismo y la igualdad: los derechos de los pueblos indios y el Estado*, primera edición, 49 Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Político N° 07 en

ciudadanía por parte de la CONAIE debe interpretarse como parte de un proyecto “anticolonial”, puesto que el origen y evolución del movimiento indígena contemporáneo tiene su raíz en la resistencia de larga data al colonialismo e imperialismo pasado y presente. De tal forma que, el proyecto político de la CONAIE es un proyecto anticolonial<sup>68</sup> y de emplazamiento al neoliberalismo estatal.

## II. EL GOBIERNO DE RODRIGO BORJA Y EL SUCESO AMAZÓNICO DE LA MARCHA PUYO-QUITO EN 1992

III. La OPIP previa a la marcha indígena desde Puyo-Quito, propuso en el contexto del diálogo entre el gobierno nacional y la CONAIE, el fortalecimiento de la democracia en el Ecuador mediante la vigencia plena de los derechos históricos de la población indígena. Empero, el gobierno siempre rehuyó dialogar y debatir la temática.

El gobierno se empeñó en desconocer el elemento pluripersonal y el derecho a la posición territorial de los indígenas amazónicos. Durante tres años de diálogo por parte del gobierno, la comisión oficial demostró desidia y desconocimiento del tema territorial indígena. Igual sucedió con los representantes del Congreso Nacional. El parlamento ecuatoriano no trató ninguna ley respecto del problema indígena, más bien, permitió que se apliquen leyes en contra de la integridad territorial y cultural de los pueblos indígenas amazónicos. Sumemos también que la Carta Magna del Estado ecuatoriano desconocía hasta ese momento la heterogeneidad de la sociedad ecuatoriana. La planificación del Estado seguía excluyendo a las colectividades indígenas, provocando los planes de desarrollo destinado para la Amazonía un sistemático etnocidio.

El Estado sigue sosteniendo su posición ideológica dominante de la nación mestiza<sup>69</sup> sin considerar la existencia de la heterogeneidad cultural de nacionalidades indígenas diversas surgidas de la resistencia<sup>70</sup>. El Estado continúa concibiendo a las nacionalidades indígenas como meros grupos sociales y no con las características de pueblos tal como se han denominado ellos mismos. Por esto que la OPIP plantea profundas reformas a la Constitución Política del Estado ecuatoriano. Dicha tesis quedó planteada explícitamente en el documento Acuerdo sobre derecho territorial de los pueblos quichua, shiwar y achuar de la provincia del Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano, el cual fue negado por el gobierno de Borja. Tampoco se cumplió el Acuerdo de Sarayacu, suscrito en mayo de 1989 entre el gobierno y los pueblos indígenas amazónicos.

---

Homenaje a Monseñor Leonidas Proaño, Colección: Biblioteca Abya-yala N° 58, Fundación Pueblo Indio del Ecuador, Ediciones Abya-yala, Quito, 1998, pp. 49-51.

<sup>68</sup> Cfr. “Proyecto Político de la CONAIE”. Consejo de gobierno, CONAIE, Quito, 1994.

<sup>69</sup> Sobre la “nación mestiza” véase: Belisario Quevedo, *Historia Patria*, Banco Central, Quito, 1982, pp. 205-206.

<sup>70</sup> Enrique Ayala Mora, Estado nacional, soberanía y Estado Plurinacional, en: E. Ayala, et. al., *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, op. cit., p. 34.

La propuesta de la OPIP fue absolutamente rechazada por el gobierno, por estimarla anticonstitucional, debido a que : 1) separa prácticamente la totalidad de la provincia de Pastaza del Estado ecuatoriano; se habló del 90% del territorio; 2) propone que el Estado deje de explotar y producir petróleo en la Amazonía y pretende que los pueblos indígenas tengan el derecho único de tomar decisiones respecto de la explotación de los recursos del suelo y subsuelo de sus territorios; 3) insinúa el retiro de las Fuerzas Armadas de aquellos territorios; 4) propone la supresión de las leyes del Ecuador y la vigencia del derecho tradicional de los pueblos indígenas en aquellos territorios; 5) promueve la supresión del régimen político administrativo, es decir, parroquias, cantones, jurisdicciones provinciales, registro civil, en los territorios indígenas con sus respectivas autoridades y 6) intenta crear un estado paralelo donde no gobiernen ni las leyes ni las autoridades del Ecuador<sup>71</sup>.

La propuesta de la OPIP también fue mal interpretada por el gobierno, incluyendo las Fuerzas Armadas. Algunos titulares periodísticos reflejan esa posición: por ejemplo, el Diario El Universo de Guayaquil (4 de mayo de 1992) escribía: "Han sido armados y 5 líderes se han entrenado en Cuba. Indígenas están en pie de lucha, denuncian las Fuerzas Armadas", otro titular del Diario La Hora (del 4 de mayo de 1992) enunciaba: "Critican injerencia extranjera en las comunidades indígenas" (véase anexo IV, capítulo I).

112. De otro lado, los agricultores también se vieron atemorizados por las proposiciones indígenas. El expresidente de la Asociación de Ganaderos, Simón Bustamante Cárdenas, con el apoyo de Diego Gándara vigente presidente de esa asociación concebían que las adjudicaciones de tierras por parte del gobierno eran exageradas y peligrosas, además de limitar la frontera agrícola del Ecuador y provocar fricciones en la provincia de Pastaza<sup>72</sup>. En otros sectores del Ecuador, por ejemplo, Chambo, Chunchi o Guamate (provincia de Chimborazo), los agricultores también se quejaron de la violencia indígena y las 'invasiones de tierras'. En este tono, José Cisneros representante de la Asociación Nacional de Ganaderos fue uno de los afectados por las invasiones de tierras (véase muestra de periódico anexo V). La interpretación general es que los indígenas les invaden las tierras y el gobierno no hace nada para solventar el problema.

En la misma perspectiva previa, las Cámaras Provinciales y Asociaciones filiales de la Cámara de Agricultura de la Primera Zona respecto de las reformas constitucionales presentadas al Congreso Nacional por la OPIP, las consideraban inconvenientes a los intereses nacionales del Ecuador. Interpretaban que aquella reforma propuesta no se restringe a la declaratoria de plurinacionalidad, sino al contrario, establecer un sistema de territorios libres, con autoridades propias, administración de justicia y regímenes de derecho indígena. Incluso va mas allá la interpretación de las Cámaras, al punto de afirmar que los indígenas intentan crear un Estado dentro de otro Estado. Los agricultores y dueños de haciendas por medio de la Cámara ponían de manifiesto que el movimiento indígena de

<sup>71</sup> *El 'no' rotundo*, Diario El Hoy del 2 de marzo de 1992.

<sup>72</sup> Kipu N° 18, 1992, p. 152.

forma artificiosa, con motivo de la Celebración del V centenario del 'Descubrimiento de América', se halla institucionalizando los más sofisticados sistemas de enajenación de la propiedad agrícola adquirida legítimamente.

En suma, los agricultores una vez más permanecen anclados en el aparataje del Estado y la defensa de sus propios intereses terratenientes en el ámbito del Estado criollo. De ello se deduce que toda posición divergente a esta concepción de Estado les parezca separatista y divisionista.

El análisis hasta aquí operado nos da una idea de la apertura sigsageante del gobierno frente al problema indígena. Ya en sus inicios el gobierno de Borja sostuvo en su discurso la pluriculturalidad y plurinacionalidad del Ecuador. Según Ortiz Crespo, era la primera vez que un presidente en vigencia enunciaba tales cosas: " Habitan en nuestro suelo diversas nacionalidades indígenas, formadas a lo largo de siglos de convivencia aún antes de que existiera el Estado. Cada una de ellas es dueña de su propia identidad cultural y sus valores tienen que ser no solamente respetados, porque allí reside la riqueza cultural de nuestro país, sino precautelados de la agresión de otras culturas"<sup>73</sup>.

Coherente con el discurso, se puede decir que Borja injerta la entrega de títulos de propiedad a las nacionalidades indígenas amazónicas, luego de múltiples diálogos y negociaciones metódicamente elásticas, del tira y afloja o como bien decía León Trujillo algunas vez, en la política se juega a la política y se aprende a jugar a la política.

Entonces, el día 13 de mayo el gobierno nacional entrega los títulos de propiedad de 1'115.000 hectáreas de territorios a los indígenas amazónicos del centro sur de Ecuador. En el Palacio de gobierno éste lleva a cabo tres ceremonias sucesivas para la adjudicación de tierras: primero a las comunidades aglutinadas en las organizaciones FEDECAP (Federación de Campesinos de Pastaza), en una totalidad de 400.000 hectáreas, segundo a la OPIP (Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza) y tercero a la Asociación de Indígenas Evangelistas de Pastaza. Desglosemos mejor los datos oficiales. Del 1'115.000 hectáreas entregadas a los indígenas de la Amazonía, la repartición territorial queda establecida así: 308.000 hectáreas corresponden a las comunidades indígenas afiliadas a la OPIP; 390.000 hectáreas corresponden a los colonos militantes de la FEDECAP; 309.000 hectáreas quedan destinadas para la AIEPRA (Asociación de Indígenas Evangélicos del Pastaza). Luego en la zona de Arajuno, a la OPIP, FEDECAP y AIEPRA el gobierno les entrega en conjunto 108.000 hectáreas, con lo que queda complementada el total de hectáreas repartidas por el gobierno. Este, asimismo recuerda a los dirigentes indígenas de que el Estado mantiene la soberanía sobre las tierras adjudicadas y que la entrega sólo confiere derechos

<sup>73</sup> Rodrigo Borja, *Mensaje de Paz y unidad, 10 de agosto de 1988*, Quito, SENAC, 1988, Serie "La palabra del presidente", N° 1, p. 39, citado por Santiago Ortiz Crespo, 4. Las tareas inconclusas de nuestra historia. A propósito de la plurinacionalidad el movimiento indígena, en: E. Ayala, et. al., *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, op. cit., p. 104.

superficiales<sup>74</sup>, lo cual significa que los pueblos indígenas amazónicos únicamente pueden utilizar la tierra para su hábitat y la producción agropecuaria, por lo que les es prohibido enajenarla o transferirla a otros poderes. Mientras tanto, el Estado se adjudica para sí mismo el derecho del subsuelo, en el cual puede desarrollar obras sin impedimento de ninguna índole.

II4. A pesar de las largas negociaciones tirantes entre el gobierno y los indígenas, éstos acampados en el Parque El Ejido, el 14 de mayo regresan insatisfechos por los resultados obtenidos con el gobierno. Al mismo tiempo se refieren que se mantendrán vigilantes por el ofrecimiento que les hizo el Congreso del Ecuador de reformar la Constitución Política para declarar al Estado ecuatoriano como un Estado multinacional y pluriétnico.

La propuesta indígena sobre la adjudicación territorial sólo se resolvió en un 60%, lo cual indicaba que la reforma a la Constitución y lo del reconocimiento del Estado pluricultural, multiétnico y plurinacional quedaba en suspenso; esto alentaría la lucha indígena en años vinideros<sup>75</sup>, tal como lo hemos tenido que constatar y vivir en nuestra experiencia social.

### III. LA LDA EN EL GOBIERNO DE SIXTO DURAN BALLEEN

III1. El 14 de junio de 1994 aparece publicado en el Registro oficial N° 461 la Ley N° 54 o LDA<sup>76</sup>. El Presidente Sixto Durán Ballén promulgó la LDA que fuera aprobada por el Congreso Nacional mediante una maniobra ilegal del bloque oficialista y el Partido Social Cristiano (PSC), mediante el cual atentaba contra los derechos de un 90% de población rural contados entre indígenas y campesinos. La ley aparece como secuela de las grandes reflexiones efectuadas por los sectores de propietarios y traducidas en el famoso estudio de IDEA<sup>77</sup>.

La ley no había recogido las aspiraciones de todos los sectores involucrados en la actividad agraria del Ecuador, sean estos campesinos, indígenas y negros. Algunos sectores sociales reaccionaron ante el gobierno juntamente con los indígenas para revocar la LDA, como es el caso de la Iglesia Católica representada en el Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio. Este organismo argumentaba que dicha ley

<sup>74</sup> *Recibieron títulos*, Diario El Comercio del 15 de mayo de 1992.

<sup>75</sup> Un artículo del Diario Última Hora (13 de mayo de 1992) expresa que dirigentes indígenas aseguran que la lucha no ha terminado. El artículo desarrolla básicamente tres temáticas: 1) continuará lucha, 2) rescate de valores culturales y 3) la defensa ecológica.

<sup>76</sup> Luis Ma. Gavilanez del Castillo, *El FEPP: llamada, pulso y desafío*. El caminar de XXV años del "Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio" desde la inspiración cristiana de su fundador: Monseñor Cándido Rada, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Quito, 1975, p. 131.

<sup>77</sup> Un estudio bastante polémico es el de Camacho en 1993, auspiciado por IDEA, el cual es un estudio generalístico y defiende a las Cámaras de la Agricultura; véase: Luciano Martínez Valle, (compilador), *La investigación rural a finales del siglo*, en: *Antología de Estudios Rurales*, op. cit. pp. 17-18.



amparaba los principios del mercado y soslayaba una realidad social campesina<sup>78</sup>. A su vez dicha ley también introducía posibilidades inquietantes y peligrosas<sup>79</sup>.

### III.2. DICTAMEN DE LA LEY PROMOVIDA POR EL GOBIERNO

La ley promovida por el gobierno de Sixto Duran Ballén, conforme a Lascano<sup>80</sup>, básicamente se concentra en los siguientes puntos:

1. Objetivos.
  - a. Fomentar, desarrollar y proteger al sector agrario.
  - b. Capacitar al indígena y campesino en general, implementar seguros de crédito, organizar un sistema nacional de comercialización, garantizar el ejercicio del derecho a la propiedad individual y colectiva, así como pacífica conservación y libre transferencia.
  - c. Vigencia de la libre competencia para adecuar la rentabilidad.
  - d. Fomentar las inversiones en el agro.
  - e. Fijar un sistema de libre importación en productos y maquinaria agrícola.
  
2. Medios.
  - a. Art. 4: a fin de dar cumplimiento con su función, el Ministerio de Agricultura aprovechará la infraestructura existente en el ámbito rural y la que dispone el Ministerio de Educación para el desarrollo de cursos prácticos al indígena.
  - b. En un plazo de seis meses, se organizará un plan nacional de capacitación y transferencia de tecnología en las comunidades indígenas.
  - c. Art. 6 y 7: la capacitación se realizará con preferencia por medio de empresas del sector privado preparadas para el cumplimiento de los objetivos; dicha capacitación será un requisito para el crédito agrícola.
  - d. Art. 15: el crédito agrícola será proporcionado por bancos y sociedades financieras, con créditos a corto plazo. Específicamente, 1) el Banco de Fomento será el capacitado por el gobierno para conferir crédito con intereses preferenciales, y 2) las empresas agrícolas gozarán de la exoneración del 50% del impuesto a la renta por el tiempo de cinco años.
  
3. Obligaciones del Estado.
  - a. El Estado garantiza la propiedad de la tierra eficazmente trabajada y mientras cumpla una función social.
  - b. Art. 19: el Estado fomentará la producción, las asociaciones cooperativas comunitarias y empresariales.

<sup>78</sup> Cfr. FEPP, *Carta al Presidente de la República y al Presidente del Congreso*, FEPP y Organizaciones No-gubernamentales del Apoyo al Desarrollo Rural, Quito, mayo 10 de 1994.

<sup>79</sup> J. Tonello y M. Cadena, *Al lado de los indios por amor. Posición institucional*, Quito, FEPP, 21 de junio de 1994.

<sup>80</sup> Mario Lascano P., *La Reforma Agraria y sus consecuencias en la comunidad de Porotog*, Monografía de Peritaje, Asesora: Emilia Ferraro, 4 de octubre de 1994, pp. 58-60.

- c. Art. 21: el Estado garantiza la propiedad de los predios rústicos, en caso de producirse invasiones y tomas de tierras.
- d. Podrán fraccionarse las tierras y las comunas que así lo deseen.

#### 4. Política agraria.

- a. Art. 24: el INDA será el encargado de otorgar títulos, adjudicar, expropiar y catastral las tierras rústicas.
- b. El INDA estará conformado por un Consejo Superior y un director ejecutivo.

#### 5. Causas de expropiación.

Las tierras rústicas de dominio privado sólo podrán ser expropiados en los siguientes casos:

- a. Sistema precario de explotación.
- b. Uso de tecnología no apta o adecuada.
- c. Inexplotación de las tierras por más de tres años.

#### 6. Transferencia, adjudicación y titulación.

- a. Las tierras rústicas serán vendidas y transferidas en forma libre y no requieren autorización alguna.
- b. Se procurará la eliminación del minifundio y se buscará las formas asociativas.
- c. Se prohíbe a las entidades del sector público, a excepción del INDA e INEFAN, ser propietarios de tierras rústicas.

Si observamos con detenimiento los numerales anteriores, las colectividades indígenas una vez más quedan fuera de la ley o en su defecto sometidos a la ley. Específicamente, en los objetivos b y c las organizaciones indígenas quedan relegadas en su derecho a su autocalificación conforme a su propia realidad socio-cultural y geográfica. La tierra es vista dentro del engranaje de la libre competencia y rentabilidad<sup>81</sup>. Lo que va totalmente en contra de la posición de los pueblos indígenas, para quienes la tierra no es una mera rentabilidad sino la esencia misma de su vida terrenal (Pachamama) y de cada una de las nacionalidades indígenas respectivas<sup>82</sup>. Las tierras rústicas pueden ser vendidas y transferidas libremente y sin autorización alguna.

Otro detalle interesante de la posición del gobierno con respecto a las obligaciones del Estado es su ambigüedad con los artículos de la ley. Promueve la

<sup>81</sup> La ley concibe a la tierra como un factor productivo, de inserción al mercado del sistema neoliberal. La LDA implica problemas de acceso al crédito, formas de producción, comercialización e intercambio.

<sup>82</sup> Las siguientes palabras son muy locutivas: "Cuando un indio pierde o vende la tierra muere una parte de él. Para quien no la tiene o no vive dentro de la comunidad por haber migrado, accedido a una profesión o dedicarse a otras actividades, el luchar por la tierra ya sea personal, familiar, comunal o territorial, lo vincula con su pueblo o nacionalidad respectiva"; CONAIE, *Política económica de las nacionalidades indígenas*, Quito, diciembre de 1990.

fraccionalización de las tierras y las comunas si así quieren ellas (véase el literal d). Esto resulta sumamente peligroso para los pueblos indígenas, puesto que propicia la desintegración comunal y con ello yo diría, se genera un neotnocidio cultural<sup>83</sup> desde el mismo Estado en detrimento de poblaciones que adjudican para sí mismas y ancestralmente lenguas, costumbres, leyes, creencias, acumulaciones históricas, en fin, *modus vivendi* peculiares.

El debate de la ley en la Presidencia de la República fue bastante compleja y difícil. Un video de la época<sup>84</sup> nos muestra la siguiente interlocución<sup>85</sup>.

El Presidente de la República Sixto Durán Ballén dice: "Yo estimo de que lo que ha sucedido en estos últimos días no debía tener lugar. Por un lado, se ha desfigurado una ley, se han hecho circular versiones sobre el contenido de la misma alejados de la realidad, por lo tanto, se ha manipulado un poco la información, indudablemente, con fines políticos".

Su interlocutor Luis Macas, representante de la CONAIE responde: "Yo creo que si hubiese habido una apertura al diálogo, dentro del convivir democrático de la práctica de nuestro país, no era necesario también desde nuestra visión que se haya puesto un cerco policial y alrededor de la casa presidencial se haya maltratado a mucha gente con bombas lacrimógenas hace un momento.

No quisiéramos pasar por alto la situación grave que vive nuestro país en este momento, la situación difícil que atraviesa el campo ecuatoriano. Obviamente, junto con la represión se han dado ya sacrificios de personas en la provincia del Cañar, en la provincia del Tungurahua, Señor Presidente".

Otra interlocutora, Nina Pacari también sostiene: "nunca hemos sido consultados por una ley. Ley de consumo nacional que propenda al desarrollo. (...) Ley de fomento y desarrollo agropecuario. No es objetivo de una ley crear caos social. El bien común es para todos los ecuatorianos, (y) eso queremos. Entonces, pedimos que se derogue la ley. Hay rechazo a la ley por parte de los indígenas de la Amazonía. En la Amazonía hay propuestas alternativas para aprovechar los recursos de la Amazonía. El artículo 38 de la ley hay que revisarla".

Enseguida interviene el Presidente de la República Sixto Durán Ballén en forma desconcertada e impulsiva. Luego agrega: "hay que darle salida urgente a la ley.

<sup>83</sup> Desde la perspectiva antropológica el etnocidio se entiende como aquel hecho que a un pueblo colectiva o individualmente se le niega su derecho a disfrutar, desarrollar y transmitir su propia cultura y lengua. Además, se tiene la posibilidad de definir ese hecho como una violación de los derechos humanos, sobre todo, del derecho de los pueblos indígenas al respeto de su identidad cultural.

<sup>84</sup> Video: *movilización por la vida*, producción de la CONAIE, Julio García (CEDIS) y Departamento de Comunicación de la CONAIE, Quito, 1994.

<sup>85</sup> Sostengo que la interlocución es aquella información que se da entre un remitente y un destinatario. Para mejor comprensión de lo que quiero decir, la locución viene a ser "el acto del lenguaje merced del cual son producidos los enunciados conforme a las reglas de la gramática y gracias a un léxico dado"; Pedro Reino, *Los actos de habla*, Cuadernos de divulgación lingüísticas, unidades para los estudios de lengua y literatura, Ambato, 1996, p. 12; véase también: A. J. Greimas y J. Courtes, *Semiótica, Diccionario Razonado de la Teoría del Lenguaje*, Ed. Gredos, Madrid, 1992, p. 249.

Trabajar en una ley de consenso nacional. Hay que llegar a un proyecto de reformas".

Responde Luis Macas por parte de la dirigencia indígena: "Nosotros no tenemos poder de decisión, vamos a consultar a las bases. Consultaremos el día de mañana para levantar la medida. Venimos con un mandato y se la entregamos a las autoridades. Vamos a consultar a las organizaciones de base".

La presión indígena fue ardua y eficiente, por lo que el gobierno se vio en la obligación de derogar la ley, como salida nombró una comisión para reformar la ley y negoció un nuevo proyecto de reformas.

### **III.3. COMISION PARA REFORMAR LA LEY**

Como la situación en el Ecuador era bastante complicada, la Conferencia Episcopal Ecuatoriana se ofreció para mediar ante el gobierno y los indígenas. Tal actitud fue acogida por las organizaciones indígenas y campesinas, conformando una comisión de mediación integrada por el representante de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, la Comisión de Derechos Humanos y de la Confraternidad Evangélica Ecuatoriana. Las organizaciones indígenas también consideraron la importancia de una comisión de observadores internacionales, por lo que tuvieron la presencia de un delegado de la Oficina por la Paz y el Instituto Interamericano. El propósito de aquellas comisiones fue el de garantizar que las demandas expresadas por los pueblos y organizaciones indígenas-campesinas sean consideradas en una nueva ley agraria<sup>86</sup>.

Todo confluyó en el consenso. De acuerdo a los mismos indígenas se produjo una ley con un sentido mucho más social que la anterior. Llegaron a tres logros esenciales:

1. En los considerandos se estipule que la Reforma agraria no ha terminado.
2. En los capítulos relacionados con la expropiación, se inserten causales como el de la presión o explosión demográfica, eso sí, siempre y cuando se incumpla por parte de los propietarios los enunciados de los artículos 17, 18 y 19 de la ley.
3. Ya no se haga la cesión del agua con la tierra. La reforma habla de la concesión del derecho y aprovechamiento del agua<sup>87</sup>. Definitivamente, fueron grandes logros históricos para el movimiento indígena y la sociedad nacional.

## **IV. RESPUESTAS DEL GOBIERNO ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

IV1. La Asamblea Nacional tras marchas y contramarchas que ponían al descubierto los cálculos políticos del gobierno y el PSC tenía por finalidad la de reformar la constitución del Ecuador. Los líderes políticos dictaminaban que la

<sup>86</sup> Luis Macas, *La ley agraria y el proceso de movilización por la vida*, en: Ramón Torres Galarza (Editor), op. cit., pp. 33-34.

<sup>87</sup> Luis Ma. Gavilanes del Castillo, *El FEPP: llamada, pulso y desafío*, op. cit., p. 34.

Asamblea sería el momento para acortar el mandato de Alarcón y conformar un nuevo juego de alianzas. Sin ahondar mucho en el juicio común de la gente, los presentimientos nos conducen a pensar que la Asamblea se hallaba atravesada por cálculos relacionados con las elecciones de 1998. En ese plano, proliferaron elencos de independientes en el cuadro de elecciones para representantes de la Asamblea Nacional compitiendo con las nóminas de partidos, lo cual cristalizó una nueva expresión de la crisis de representación política. Concomitantemente el rechazo a los partidos políticos y a la clase política movilizó a otros sectores en busca de representación<sup>88</sup>.

La Asamblea Nacional estuvo cargada de muchas expectativas para los diversos sectores de la sociedad. En el caso de los sectores dominantes del país proclives a la reducción del Estado y las privatizaciones era el momento más propicio para dar dirección a la reforma de la funcionalidad del Estado en el área estratégica de la economía. En el caso de los sectores indígenas del país y otros sectores afines a los ideales indígenas, en cambio se hallaba en juego la consolidación de su representación política y el concepto de Estado plurinacional<sup>89</sup> en el marco del debate de la reforma del Estado promovido en años anteriores.

IV2. La reforma política del Estado no era una cuestión fácil de llevar adelante debido a la variabilidad de los sectores en representación, ni lo es hoy. Un documento elaborado por CORDES<sup>90</sup> nos ofrece una interpretación del complicado proceso de reforma política en que se hallaba el país en 1997. Dicho documento pone sustancial acento en los atributos, alcances y riesgos de la Asamblea Nacional. El documento ofrece algunos elementos teóricos y orientativos de lo que es una reforma política en el Ecuador. En el contexto del texto de la reforma se entiende por reforma política a "todo aquello encaminado al cambio del sistema político, sus instituciones y sus preceptos; desde transformaciones trascendentales de las instituciones de ese sistema, hasta pequeños "remiendos" del mismo"<sup>91</sup>. En el proceso de reforma debían participar actores que la impulsaban con un fin determinado.

IV3. Qué es exactamente lo que se quería reformar? El documento de CORDES nos presenta cuatro directrices esenciales que se debían reformar. La reforma tomaba como punto de partida la Resolución del Congreso Nacional del 6 de febrero de 1997<sup>92</sup>, cuando se acoge el mandato popular planteado por el frente patriótico, la asamblea de Quito y las grandes mayorías organizacionales y sociales del Ecuador que establecieron los siguientes puntos básicos: 1) redefinición respecto del manejo de la deuda externa y el privilegio de la inversión social por encima del pago de la deuda. En el caso de los movimiento sociales y

<sup>88</sup> Hernán Ibarra, *Política: Asamblea Nacional: entre la ilusión y la realidad*, art. cit., pp. 20-21.

<sup>89</sup> Idem, pp. 23-24.

<sup>90</sup> Andrés Mejía Acosta y Norman Wray Reyes, *Asamblea Nacional para la reforma política. Límites y posibilidades*, Proyecto CORDES-Gobernabilidad, documento de trabajo N° 1, Quito, abril de 1997.

<sup>91</sup> Idem, p. 5.

<sup>92</sup> Registro oficial N° 23 del 14 de marzo de 1997.

el movimiento indígena, la deuda externa venía a ser el principal motivo de la crisis económica del Ecuador; 2) universalidad del sistema de seguridad social de acuerdo al mandato soberano del pueblo del Ecuador; 3) redefinición del proceso de modernización de las áreas estratégicas, en el que se privilegiarían normas de eficiencia, soberanía e integridad del patrimonio público; y 4) una verdadera descentralización administrativa de la 'nación'<sup>93</sup>, yo diría del Estado en lugar de la nación.

Durante el curso de los debates políticos de la reforma hubo una serie de contrariedades e incomprensiones, particularmente, en relación con el espectro político que duró un buen tiempo. El concepto de nacionalidad según las interpretaciones gubernamentales evocaba un territorio que puede ser fragmentado de otro. Esta interpretación ya se dio en la presidencia de Rodrigo Borja, el surgimiento de estados paralelos. El movimiento indígena había insistido en que no se quería dividir el territorio ecuatoriano ni crear un Estado dentro de otro Estado, sino sencillamente se reconozca a los pueblos indígenas en su diversidad, lo cual implicaba lo que ya plantearon años antes, "El reconocimiento de su propio derecho y de sus formas de autogobiernos, a fin de tener competencia legal sobre la administración de los asuntos internos, en el marco del Estado Nacional"<sup>94</sup>.

IV4. Finalmente, el resultado de la ANC es la expedición de la Constitución Política de la República del Ecuador en la que reconoce la pluriculturalidad y multietnicidad del Ecuador (art. 1), además de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros (art. 83, 84 y 85)<sup>95</sup>. El artículo 83 exclusivamente estipula que los pueblos indígenas autodenominados como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros, forman parte del Estado, que es único e indivisible, quedando así reconocido el Ecuador como un país plurinacional.

---

<sup>93</sup> Proyecto CORDES-Gobernabilidad, *La Asamblea Nacional para la Reforma Política. Límites y Posibilidades*, op. cit., p. 18.

<sup>94</sup> Alberto Wray, El problema indígena y la reforma del Estado, en: Alberto Wray et. al., op. cit., p. 11.

<sup>95</sup> Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Diario El Universo del 21 de junio de 1998, pp. 3; 8.



## CAPITULO II

### EMERGENCIA DE UNA NUEVA INSTITUCIONALIDAD ENTRE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y EL ESTADO DURANTE 1990 A 1998

En el presente capítulo voy a analizar la modalidad en que luego de cada movilización indígena emerge una nueva institucionalidad entre los Pueblos Indígenas y el Estado ecuatoriano. Me centraré en el siguiente orden temático: 1) la institucionalidad de los pueblos indígenas y el Estado luego del levantamiento de 1990, 2) la institucionalidad de los pueblos indígenas-Estado después de la marcha Puyo-Quito de 1992, 3) la institucionalidad de los pueblos indígenas y el Estado en y después de la LDA, 4) la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, SENAIME, 5) el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, CONPLADEIN, 6) el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE y 7) la institucionalización de los pueblos indígenas y el Estado en el proceso de Reforma a la Constitución de la República del Ecuador.



## 1. LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-ESTADO LUEGO DEL LEVANTAMIENTO DE 1990

A partir del levantamiento indígena de 1990, el Ecuador se ve interrumpido por un nuevo fenómeno histórico que golpea los parámetros mentales y estructurales del ideario del Estado-nación vigente, acumulado desde la conquista española en adelante. Evidentemente, dicho levantamiento fue un fenómeno más del eslabón de procesos dialécticos contradictorios y lentos que se habían venido gestando a lo largo de anteriores procesos de acumulación histórica<sup>96</sup> de movilizaciones indígenas<sup>97</sup> ante el Estado nacional<sup>98</sup>. El levantamiento de 1990 fue un golpe más y mortal para el Estado criollo nacional vigente.

El levantamiento de 1990 demostró ante la sociedad y el mismo Estado ecuatoriano un alto grado de grandes implicaciones de riesgo, tanto para las mismas nacionalidades indígenas como para el Estado en el ámbito de la articulación armónica de las futuras relaciones sociales entre los miembros de la sociedad nacional y las sociedades indígenas. De forma específica, frente al Estado nacional el movimiento indígena ostentó una gran capacidad organizativa que vino madurando desde los años treinta en adelante.

En el marco del Estado, los gobiernos y las fuerzas políticas, como diría Moreno y Figueroa<sup>99</sup> éstos demostraron no poseer un programa de nivel interpretativo y de acción ante los múltiples grupos indígenas del país, a pesar de que el problema indígena había venido siendo un fenómeno de larga data histórica. En ese sentido, la respuesta del Estado al levantamiento indígena se vio incrustado dentro de los mismos esquemas interpretativos ya reiterados en la historia del Ecuador, esto es, de las tesis asimilacionistas o integracionistas del Estado.

El gobierno de Borja a pesar de contar con un programa de gobierno para la población indígena movilizó a la fuerza pública y al ejército para controlar la movilización indígena. Ante el no rotundo del gobierno el movimiento indígena a través de su institucionalidad, la CONAIE, volvió a centrarse en sus demandas y

<sup>96</sup> Una noción bastante clara del proceso de acumulación histórico-étnica nos la ofrece José Sánchez-Parga en su obra: *Etnia, poder y diferencia en los Andes septentrionales*, primera edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 1990, pp. 72 y ss.

<sup>97</sup> Cfr. Segundo Moreno Y., *Alzamientos indígenas en la Audiencia de Quito 1534-1803*, Runacunapaj Macanacuicuna, versión quichua de Abel Inga Tenesaca y Carlos Moreno Maldonado, Ediciones Abya-yala, Quito, 1987.

<sup>98</sup> Por Estado nacional me refiero a ese proceso de formación económico, social y político que tiene como fundamentales líneas de fuerza la consolidación de un territorio, la formación y desarrollo de un mercado interno, la puesta en ejecución de un sistema de relaciones con el mercado mundial, la implementación y ampliación de un equivalente general de intercambio y la estructuración de un sistema político nacional conjuntamente con la cristalización de una ideología nacional; en el caso ecuatoriano ha sido la del mestizaje racial; cfr. Gonzalo Ortíz Crespo, 4. Las tareas inconclusas de nuestra historia...a propósito de la plurinacionalidad y el movimiento indígena, en: E. Ayala, et. al., *Pueblos Indios, Estado y Derecho*, op. cit., p. 91; Véase también: Eric Wolf, *La formación de la Nación: ensayo de formulación*, Cuadernos, Serie 3, N° 52, PUCE, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, mimeo, p. 9.

<sup>99</sup> Segundo Moreno Yáñez y José Figueroa, op. cit., p. 101.

peticiones, ya enunciadas en el primer capítulo, para buscar nuevas formas de presión frente al Estado.

Así también, las respuestas de los partidos políticos en general oscilaron entre la cruda ignorancia y la oferta facilona de dádivas en tonos de hipócrita solidaridad populista. Por eso que en relación con aquellos, los dirigentes indígenas mostraron siempre una gran desconfianza, fruto tanto de las prácticas nacionales como por las prácticas internacionales que no produjeron cambios importantes para los grupos indígenas, no obstante, haber sido usados en sentido proselitista.

Se puede inferir de la literatura existente que con el levantamiento de 1990, el proceso del movimiento indígena cobra fuerza impactante que consolida la crítica a la estructura del Estado y el carácter del poder del Estado nacional, formulando su propio planteamiento del Estado plurinacional, por cierto, propuesta nada nueva sino ya atrapada en viejos conceptos. El movimiento indígena lo que busca es el reconocimiento de las nacionalidades indígenas y la ratificación jurídica del Ecuador como país pluricultural y plurinacional. Este es el ápice fundamental y punta de lanza de la lucha indígena.

Empero, para el unilateral Estado criollo nacional dicha propuesta era inaceptable debido a su tradicional forma de comprender las categorías de nación y Estado. Revisemos la literatura al respecto.

Traicionablemente se entiende por nación a aquella comunidad histórica e imaginada (Anderson), a la que le caracteriza la posesión de una tradición, una cultura y una lengua. La nación generalmente tendería a afirmarse en el ámbito de un territorio determinado, desplazando a su interior un sistema socio-económico integrado y controlable bajo una norma política que le concedería soberanía respecto de los elementos antes mencionados. A la presente noción y en relación con el Estado no se puede soslayar la descripción que realiza Hobsbawm:

“La nación es el “conjunto de los habitantes de un país regido por un mismo gobierno” o aquella más específica de que la nación “es la comunidad de los ciudadanos de un estado, viviendo bajo el mismo régimen o gobierno y teniendo una comunión de intereses; colectividad de los habitantes de un territorio con tradiciones, aspiraciones e intereses comunes, y subordinados a un poder central que se encarga de mantener la unidad del grupo (...); el pueblo de un estado, excluyendo el poder gobernante”<sup>100</sup>.

Como se puede apreciar en la descripción de Hobsbawm, los conceptos de nación y estado se refieren a la tradición europea y de los Estados modernos, no lejana de nuestra concepción de nación-estado ecuatoriano, que ha concebido en su formación social un territorio delimitado, un Estado soberano y la integración social y cultural de toda la población perteneciente a dicho Estado<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Eric Hobsbawm, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, reimpresión de octubre, Crítica, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1997, pp. 22-24.

<sup>101</sup> Michiel Baud, et. al., *Etnicidad como estrategia en América Latina y El Caribe*, primera edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 1996, p. 76.

Atendiendo a la comprensión del Estado como concepto, se dictamina que este es “un agrupamiento de personas que viven en un territorio definido, organizado de tal modo que solo algunas de ellas son designadas para controlar, directa o indirectamente, una serie más o menos restringida de actividades de ese mismo grupo, con base en valores reales o socialmente aceptados y, si es necesario, mediante el uso de la fuerza”<sup>102</sup>. Max Weber esencialmente defiende la utilización de la fuerza para mandar.

En este marco de concepción y problemática es como se han movido relativamente los Estados modernos, en el que incluyo el Estado ecuatoriano. En relación a las sociedades indígenas, éstas han formado parte de una sociedad y Estado que los ha excluido como tales del orden oficial y de su concepto de nación. Por lo que se han visto obligados a afirmar su cultura, historia y cosmovisión a fin de soportar las condiciones de esclavitud, explotación y opresión de que han sido objeto en el Estado Nacional.

De otro lado, lo que busca el movimiento indígena, según Almeida<sup>103</sup> sería, “un nuevo estatuto de rango Constitucional”. Eso significa que les permitiría restablecer sus derechos socio-culturales y económicos rupturados y su reinsertión a la sociedad con garantías aseguradas. Los indígenas no buscan crear un Estado dentro del Estado sino más bien crear parámetros para un régimen autonómico para los pueblos indígenas, bajo la perspectiva de que este es el camino viable para implantar justicia y emprender tareas políticas de más alto aliento. Al interior de la propuesta indígena, luego del levantamiento se incrusta la idea de un proyecto nacional de transformación y liberación, que no es una cuestión formal sino política.

De conformidad con Almeida<sup>104</sup>, los planteamientos del movimiento indígena, el Estado se delinearía en los siguientes puntos: 1) lograr un modelo alternativo de desarrollo sustentado en las prácticas autogestionarias de los sectores populares, 2) lograr un régimen político, el mismo que se sustente en las tradiciones organizativas de nuestro pueblo y 3) alcanzar un régimen de respeto a la pluralidad socio-cultural y a la libre expresión del diferente.

En suma, cabe realizar una interpretación ideológica propia, el movimiento indígena gestiona un proyecto nacional anticapitalista, anti-imperialista y anticolonial, el cual incorpora el reconocimiento del Estado ecuatoriano como pluricultural, multiétnico y plurinacional inherente al Estado contemporáneo, no paralelo como lo interpretaron los representantes del poder dominante del país.

---

<sup>102</sup> Gonzalo Ortíz Crespo, 4. Las tareas inconclusas de nuestra historia...a propósito de la plurinacionalidad y el movimiento indígena, en: E. Ayala, et. al., op. cit., pp. 87-88.

<sup>103</sup> José Almeida, El levantamiento indígena como momento constitutivo nacional, en: José Almeida, et. al., op. cit., p. 25.

<sup>104</sup> Idem, pp. 27-28.

Desde 1990 en adelante la problemática indígena sobre un nuevo proyecto de Estado plurinacional queda rondando en la conciencia de la sociedad civil y para un debate democrático futuro. Ese concepto trajo una serie de reparos, censuras, pros y contras en la conciencia nacional<sup>105</sup> y de los sectores políticos del país.

En este marco contextual de los hechos y acciones indígenas todavía no encuentro un hilo vertebrado en que se establezca una debida institucionalidad entre los indígenas y el Estado. Luego del levantamiento de 1990 no es posible encontrar esa posibilidad debido al paralelismo entre indígenas y gobierno. Pero no puedo dejar de desmerecer los logros alcanzados por el movimiento indígena y por supuesto la apertura del gobierno nacional ante la problemática indígena a través del diálogo y la negociación de ambos sectores. La problemática indígena queda rondando en el escenario socio-político del país, sin resolverse aún. No se perciben indicios satisfactorios de solución.

Ahora veamos otro suceso importante en el acontecer político del país, luego de la Marcha de los Pueblos Indígenas desde El Puyo hasta Quito.

## **2. LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-ESTADO DESPUES DE LA MARCHA PUYO-QUITO DE 1992**

Con la marcha de los pueblos indígenas desde la Amazonía hacia Quito y las movilizaciones por los 500 años de resistencia, el movimiento indígena, si bien no resolvió una vez más la problemática indígena, no obstante, consolidó las demandas fundamentales del acceso a la tierra y la legalización de los territorios, el carácter plurinacional del Estado y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Recordemos que entre 1991 y el primer semestre de 1992, la CONAIE propuso nuevos planteamientos, encaminados a desconocer al sistema político ecuatoriano. Dichos planteamientos tuvieron que ver con la decisión de no participar en un censo de población organizado por el Estado. El 28 de mayo de 1991 se tomaron el Congreso Nacional para proponer se institucionalice la plurinacionalidad en la Constitución. Así también, anunciaron la no participación en las elecciones de 1992, para la elección del nuevo presidente de la república. Evidentemente que la táctica del desconocimiento del sistema político fue combinada en el segundo semestre con otra táctica que buscaba ganarse a la sociedad ecuatoriana a fin de crear los interlocutores esperados, me refiero a la marcha de los indígenas del Pastaza a la puerta de las elecciones. En este momento, el movimiento indígena propuso crear un nuevo parlamento indígena y popular, distinto al parlamento ecuatoriano. El parlamento indígena y popular pretendía convertirse en el espacio de unidad y consenso de los más importantes movimientos sociales del Ecuador.

---

<sup>105</sup> Respecto de esta problemática véase la siguiente obra: Ernesto Albán Gómez et. al., *Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*, Año Internacional de los Pueblos Indígenas, Ediciones Abya-yala, Quito, 1993.

A partir de la creación del parlamento indígena y popular el movimiento indígena busca organizar una nueva representación política, no sólo basada en los partidos políticos, sino también en la representación directa de las nacionalidades, los movimientos regionales, los nuevos movimientos sociales<sup>106</sup> y los antiguos gremios. Aquella nueva representación tiene la facultad de presionar al parlamento oficial para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, la misma que tendría que aprobar el carácter plurinacional del Estado ecuatoriano. El parlamento indígena y popular vendría a tener una nueva y poderosa virtud, proponer la reforma del sistema de representación política en el Ecuador desde las fuerzas más prometedoras de la sociedad civil<sup>107</sup>.

Desde el mes de abril de 1992 la mirada de la población ecuatoriana estuvo nuevamente puesta en la palestra de la lucha de los sectores indígenas. Volvió a resonar con fuerza la idea del cambio del artículo 1 de la Constitución, por ende, de la diversidad del Estado ecuatoriano. Por lo que la polarización en la sociedad al respecto nuevamente fue evidente<sup>108</sup>. Por ejemplo, Nina Velázquez pensaba así: "puede ser una gran oportunidad para estimular la creatividad política que nos lleve a plantear cambios audaces y nos permita enriquecernos con la variedad y lograr unidad en la diversidad"<sup>109</sup>. Otro escritor, Claudio Mena adoptó posiciones todavía más radicales. El opinaba: "Quizá es hora de reconocer se (sic) respuesta a la nacionalidad claramente definida. El Ecuador se ha definido tomando como base a los mestizos, a los herederos de los conquistadores, o sea a una fracción de la población. El Ecuador no ha sabido unificarse en torno a una sola nación y esta es la verdad que va emergiendo en esta época...

Los hechos y realidades que confrontamos están exigiendo repensar los conceptos y teorías que hemos heredado"<sup>110</sup>.

Con todo, la cuestión de los territorios indígenas planteado en la marcha, fue resuelto con una más o menos celeridad por el gobierno nacional. Empero, todo quedó en un acto simbólico. El movimiento indígena quedó nuevamente relegado tanto por el gobierno como por el Congreso Nacional, sin indicios de solución.

Ahora bien, saltémonos un poco los acontecimientos históricos configurados entre la reiteración de los indígenas de no participar en las elecciones en julio de 1992 (Hoy 07-02-1992) hasta el mes de octubre (La Hora 10-09-1992) en que el Gobierno y la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, FENOC, se entrevistan para suscribir cuatro convenios que pretenden brindar asistencia técnica, apoyo crediticio, solución de conflictos de tierra e impulsar proyectos

---

<sup>106</sup> Los nuevos movimientos sociales identificados en el presente estudio pertenecen al movimiento de los ecologistas, el movimiento de mujeres, las comunidades eclesiales de base y el movimiento indígena ecuatoriano.

<sup>107</sup> Galo Ramón Valarezo, op. cit., 252-255.

<sup>108</sup> Véase dos opiniones ciudadanas relevantes: 1) *la caminata* de Nina Velázquez, en el Diario Hoy del 21 de abril de 1992 y 2) *Hacer justicia*, de Claudio Mena, en el Diario Hoy del mismo año.

<sup>109</sup> Ana Karina López, La demanda indígena de la pluriculturalidad y multiétnicidad: el tratamiento de la prensa, en: Ernesto Albán, Gómez, et. al., op. cit., p. 45.

<sup>110</sup> Idem, pp. 45-46.

productivos microempresariales<sup>111</sup> al sector indígena. El presidente de la República, Sixto Durán Ballén, efectúa dicha suscripción en el contexto de la conmemoración del descubrimiento de América. Aquí, ratifica su decisión de conformar la Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas, la misma que será presidida por él personalmente. Es la primera vez en la historia del país que aparece la intención de un gobierno de establecer una institucionalidad indígenas-Estado, eso sí, patrocinada por el Estado ecuatoriano.

La Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas según el gobierno estaría representada además del Presidente de la República, por los ministerios que tienen relación con la problemática indígena, es decir, las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Salud, la Iglesia Católica, los indígenas y los agricultores<sup>112</sup>. El dictamen del Presidente de la República era de que con la creación de dicha Comisión y la firma de convenios, el Ecuador tomaría un nuevo rumbo: "Con la firma de estos convenios estamos dando paso al nuevo rumbo que me he propuesto"<sup>113</sup> dar. Nada más ficticio a la hora de la auténtica verdad.

Además de la firma de ese conjunto de convenios entre el gobierno y la FENOC, se crearon otros proyectos tales como 1) el de promoción campesina, al cual el gobierno le confirió 37 millones de sucres no reembolsables, 2) un programa de crédito del Banco de Fomento de 99 mil millones de sucres, 3) la futura creación de un Colegio Electoral para que se elija la representación indígena en las varias zonas del país y 4) el estudio de un proyecto para una posible condonación de deudas indígenas<sup>114</sup>.

De la revisión global de la lectura de prensa nacional, se encuentra que la posición de la FENOC era apoyar al Gobierno Nacional. En general, se halla dentro de una línea ideológica que la puedo denominar neocolonialista. Si la FENOC está con el gobierno, se deduce entonces de los hechos que dicha organización está en contradicción con la CONAIE. En cambio, la posición ideológica de la CONAIE puedo denominarla anticolonialista.

La FENOC no estaba de acuerdo con el planteamiento que hizo la CONAIE sobre los 500 años del 'descubrimiento de América'. La posición ideológica de Angamarca, representante de la FENOC fue la siguiente: "Estamos en un plan de integración nacional y latinoamericana. En esa línea hemos visto con profunda preocupación y con extrema delicadeza los 500 años de la conquista de América" (...). Prosigue Angamarca más adelante cuando le preguntan lo que piensa de la CONAIE: "Es una organización que tiene sus propios principios y los respetamos en sus fundamentos. Nosotros no compartimos, definitivamente, todo lo que

---

<sup>111</sup> La FENOC optó por pactar con el gobierno, en contraposición con la CONAIE; ésta se hallaba realizando una serie de manifestaciones de rechazo a la celebración del V centenario del 'descubrimiento de América'.

<sup>112</sup> *Firman convenios a favor de indígenas*, Diario El Telégrafo del 9 de octubre de 1992.

<sup>113</sup> *Idem*.

<sup>114</sup> *La FENOC, al contrario de la CONAIE, se opone a la violencia y está a favor de la propiedad privada*, Diario El Expreso del 11 de octubre de 1992.

significa violencia. Uno de los principios de la FENOC dice que los campesinos e indígenas ecuatorianos no elegimos la violencia, luchamos por la justicia y la integración social. Ese es el aspecto más importante para que haya divergencias con la CONAIE. La CONAIE ha practicado y viene implantando aquí en el país un profundo racismo"<sup>115</sup> (...). Como se puede percibir en esta muestra de prensa y otras, la FENOC está en contraposición con la CONAIE; aquí también se percibe una variable segmentación en el sector indígena ecuatoriano. A esta situación hay que aumentarle las discrepancias de la Organización de Nacionalidades Indígenas Evangélicas, ONIE, que desconoce también las acciones de la CONAIE.

Su representante Alfonso Mashu asevera que su organización no ha participado de ningún movimiento indígena, ya que para ellos el diálogo es el mejor mecanismo de intelección con todos los sectores sociales<sup>116</sup>.

Otro dato interesante y que nos muestra la posición ideológica de la FENOC es la siguiente. Respecto de la propiedad privada y el sentido que tiene la hacienda en general, la FENOC cree y defiende la propiedad privada: la primera en tanto y cuanto esté eficientemente explotada y en cuanto a la segunda, el dirigente máximo asevera: "Nosotros creemos que la hacienda está bien explotada, si su empresario realmente reconoce lo que la ley exige para con sus trabajadores"<sup>117</sup>.

Con motivo de la conrtracolebración por los 500 años del 'descubrimiento de América', la CONAIE firma un documento alianza en la Plaza de San Francisco de Quito entre los pueblos indígenas, negros, organizaciones populares, obreros y campesinos que tiene por finalidad ir configurando sus propios espacios de poder. La determinación de la alianza se dirige a la convocación de una Asamblea Constituyente para que elabore nuevas leyes de acuerdo con las necesidades reales del pueblos del Ecuador<sup>118</sup>.

En la coyuntura de la conmemoración de los 500 años del 'descubrimiento de América', los indígenas evangélicos plantean al gobierno la creación de un Ministerio Indígena<sup>119</sup>, el cual no se realizó pronto sino hasta el 25 de abril de 1994, en que el gobierno de Sixto Durán Ballén crea la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Etnicas, SENAIME<sup>120</sup>.

En el gobierno de Sixto Durán Ballén encontramos ya los principios de una nueva coyuntura política institucional que se instituirá entre los indígenas y el Estado ecuatoriano. Empero, había pendiente un problema el de la LDA que no había sido resuelto por el Estado Ecuatoriano sino hasta junio de 1994, en donde la lucha del

---

<sup>115</sup> Idem.

<sup>116</sup> *Evangélicos insisten en diálogo*, Diario La Hora del 12 de octubre de 1992.

<sup>117</sup> Idem.

<sup>118</sup> *Indígenas rechazan colonialismo: seguiremos en pie de lucha*, Diario la Hora del 13 de octubre de 1992.

<sup>119</sup> *Indígenas plantearon Ministerio Indígena*, Diario Ultimas Noticias del 13 de octubre de 1992.

<sup>120</sup> Registro Oficial, Organo del Gobierno del Ecuador, Administración del Sr. Arq. Sixto Durán Ballén, Presidente Constitucional de la República, N° 427, Año II, 25 de abril de 1994.

movimiento indígena es crucial y fundamental. Prosigue en entredicho la propuesta del gobierno de la Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas.

### **3. LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-ESTADO EN Y DESPUES DE LA LDA**

En 1992 empezó el proceso generado de una nueva ley agraria que tuvo su finalización en el momento en que el Congreso Nacional, en junio de 1994, procedió a aprobar la LDA<sup>121</sup>. A partir de dicha promulgación el mercado de tierras en el Ecuador padeció transformaciones profundas.

La nueva ley abolió el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC. Se eliminó la interferencia de dicha entidad del Estado en el mercado de tierras rurales privadas y comunales.

En sustitución al IERAC se erigió el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario, INDA. Esta institución debía cumplir algunas funciones fundamentales: 1) legalización y titulación de tierras, 2) expropiación de predios por tres causales y 3) en calidad de entidad tenía la obligación de organizar el catastro de tierras rurales del país.

El método establecido en la LDA para expropiar predios ha obstaculizado y dado ocasión para que disminuyan palpablemente los procesos de expropiar tierras.

La LDA permite la segmentación y legalización de títulos individuales de propiedad sobre las tierras comunales; en la ley de Reforma Agraria, eso estaba prohibido.

Los costos de titular tierras rurales se acrecentó debido a que el INDA no tenía suficientes recursos propios para costear dichos costos, los mismos que debían ser asumidos por los propietarios.

Se permitió la activa participación de instituciones de desarrollo para que colaboren en las funciones de titulación de tierras. Es el caso del FEPP y el CARE. Existe una consecuencia relevante de la nueva legislación agraria, se ha regresado al mercado libre, a la tierra rural privada. Todo esto en el marco de una nueva concepción empresarial y modernizante de la agricultura fundamentada en principios capitalistas, propiamente neoliberales.

La LDA plantea un marco moderno de la agricultura en donde el Estado de forma ideal debe cumplir con sus funciones esenciales de ofrecer capacitación, crédito y un servicio eficiente de identificación y Catastro Predial atendiendo a los sectores campesinos, indígenas y afro-ecuatorianos<sup>122</sup>.

En el campo de las políticas agrarias (Art. 3) con respecto a los sectores indígenas, la Ley estipula: 1) capacitación integral al indígena, al montubio, al

<sup>121</sup> Ley N° 54, Registro Oficial N° 461 del 14 de junio de 1994.

<sup>122</sup> Mónica Navas, *Ley de desarrollo agrario y la tenencia de tierras en el Ecuador*, ECUADOR DEBATE, N° 45, Quito-Ecuador, diciembre de 1998, pp. 190-191.



afroecuatoriano y al campesino en general, a fin de que mejore sus conocimientos relacionados a la aplicación de los mecanismos de preparación del suelo, de cultivo, cosecha, comercialización, procesamiento, es decir, de aprovechamiento de recursos agrícolas, 2) de reconocimiento al indígena y al montubio y 3) de perfeccionamiento de la Reforma Agraria, ofreciendo crédito, asistencia técnica y protección a quienes fueron sus beneficiarios.

En el ámbito de las obligaciones del Estado y en relación con la garantía de la propiedad (Art. 1), la Ley arguye que el Estado garantiza la propiedad de la tierra de acuerdo a los artículos 48 y 51 establecidos en la Constitución Política del Ecuador. ¿Qué se establece? Se establece que el aprovechamiento y trabajo de la tierra puede hacerse de manera individual, familiar, cooperativa, asociativa, comunal, autogestionaria o societaria, mientras cumpla una función social. La amplitud de aprovechamiento de la tierra es importante para los sectores indígenas, en vista de que no se restringe sólo al ámbito individual. Esto se complementa con las formas de trabajo (Art. 21) que el Estado garantiza y promueve, como también, el fomento de la producción agraria a través del estímulo de modalidades asociativas, cooperativas comunitarias y empresariales.

De una vez por todas el Estado prohíbe toda modalidad de trabajo precario en el cultivo de la tierra, esto es, arrimazgos, finquerías o modalidades que impliquen el pago por la utilización de la tierra por quienes la trabajan por mano propia, mediante productos o servicios no remunerados (Art. 22).

La política agraria queda su administración en manos del Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), el cual debe delegar sus facultades para que se propenda a la descentralización y desconcentración de sus funciones de acuerdo a la Ley (Art. 25)<sup>123</sup>.

Por último, el gobierno nacional a fin de orientar mejor la aplicación de la Ley y responder a las políticas de Estado (Art. 1) constituyó el Instituto Nacional de Capacitación Campesina, INNCA, para que de cumplimiento a funciones específicas, entre aquellas la de organizar la capacitación indígena y campesina establecida en la LDA<sup>124</sup>.

En el marco de la modernización del Estado se establece la Capacitación integral al indígena, al montubio, al afroecuatoriano y al campesino en general (Art. 1). El INNCA tiene una estructura básica conformada por la Junta Directiva, un Director Ejecutivo, la auditoría interna, delegaciones regionales (Sierra, Amazonía, litoral) y otras establecidas por el reglamento Orgánico Funcional (Art. 2, del capítulo II).

La Junta Directiva se halla integrada 1) por el Subsecretario Técnico Administrativo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, 2) un representante del

<sup>123</sup> Corporación de Estudios y Publicaciones, *Leyes: desarrollo agrario, colonización de la región amazónica, tierras baldías, organización y estatuto comunas campesinas*, Reglamentos, Edición: 18va, R348, 023, E 17des, Quito, Actualizadas a marzo de 1998, pp. 1-15.

<sup>124</sup> Idem, pp. 1-6.

Ministerio de Educación, Cultura, Deportes y Recreación, 3) un representante del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, CONPLADEIN, 4) un representante de las organizaciones nacionales indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinos, legalmente constituidos, 5) un representante del Directorio del Fondo Dotal y 6) el Director Ejecutivo del INNCA. Nótese que el CONPLADEIN es ya una entidad del Estado comprometida con la problemática indígena.

Las funciones del INNCA son 1) elaborar estrategias, planes y programas de capacitación agraria, 2) formular, ejecutar y actualizar con periodicidad el programa nacional de capacitación y transferencia de tecnología agraria, 3) promover, facilitar y apoyar la articulación y coordinación de esfuerzos de capacitación agraria y campesina, 4) promover procesos continuos de diagnóstico de necesidades de capacitación agraria, 5) promover servicios de asesoría para gestión agroempresarial en pro de los productores campesinos, 6) promover y apoyar el desarrollo de estudios técnicos, temáticos y metodológicos, 7) usar cumpliendo las leyes, normas y disposiciones vigentes los recursos financieros que provienen de los réditos de las inversiones del Fondo Dotal y 8) suscripción de contratos o convenios con empresas del sector público y privado o con organizaciones indígenas y campesinas para el desarrollo de la capacitación (Art. 5, del capítulo III).

La LDA contiene algunos vicios que no voy a explicar en el presente estudio. Sólo me queda una especie de sabor amargo que no logro digerir, algo así como una economía campesina e indígena abandonada a su suerte: "La nueva Ley Agraria en vigencia dio la apariencia de ser el resultado final de un diálogo entre los sectores involucrados. En realidad ellos tuvieron que intervenir a la fuerza, y a último rato, so pena de quedar fuera de todas las decisiones"<sup>125</sup>. En la coyuntura de la LDA, la Secretaría de Asuntos Indígenas todavía no tiene ninguna injerencia dado que la CONAIE guarda sus reservas con esa institución del Estado. Las divergencias son paralelas.

Luego de haberse finalizado el proceso conflictivo y contradictorio de la LDA entre los sectores indígenas y el Estado, el movimiento indígena retomó en los meses y años venideros la demanda del proyecto de reformas constitucionales, en el que nuevamente vuelve a proponer la declaratoria del Estado como un Estado plurinacional, pluricultural y plurilingüe. En la sección correspondiente al estudio de la Reforma a la Constitución Política del Ecuador voy a profundizar esta materia.

#### **4. LA SECRETARIA NACIONAL DE ASUNTOS INDIGENAS Y MINORIAS ETNICAS, SENAIME**

Tal como conocemos, desde 1990 los sectores indígenas vienen interviniendo dentro de los procesos de participación social en el Ecuador, transformándose en

---

<sup>125</sup> Kipu N° 23, *El mundo indígena en la prensa ecuatoriana*, julio-diciembre de 1994, p. 87.

el referente de las demandas no solamente de las colectividades indígenas sino también de todos los movimientos sociales del Ecuador, incluyendo la sociedad civil. ¿En dónde está el secreto de esa cristalización social? Se halla en su capacidad organizativa. Esta capacidad organizativa le ha permitido al movimiento indígena ubicarse en el primer nivel de movilización social, lo que ha convertido al sector indígena en un fuerte demandante de las reivindicaciones sociales. En el marco de este proceso los sectores indígenas comenzaron una serie de propuestas relacionadas con el reconocimiento de sus territorios, el cual ha sido un derecho de cohesión e identidad, por las connotaciones de cosmovisión que ha encerrado, luego se ha extendido su lucha por la demanda del reconocimiento de sus derechos como entidades colectivas, lo que ha producido posteriormente la Reforma Constitucional de 1996, la misma que ha introducido al Ecuador como un país pluricultural y multiétnico. Evidentemente que este cambio muestra la importancia del movimiento indígena nacional. En este marco es donde se crea la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, SENAIME, para la atención concreta de las necesidades de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador.

Antes de pasar a analizar la estructura y función de dicha Secretaría, me parece oportuno explicar algunos detalles relacionados con las políticas del gobierno de Sixto Durán Ballén sobre los pueblos indígenas; políticas establecidas en la Agenda para el Desarrollo que define el Plan de acción del Gobierno 1993-1996 y que van a reflejarse en las políticas estratégicas de la SENAIME.

## **I. POLITICAS DEL GOBIERNO SOBRE LOS PUEBLOS INDIGENAS DEL ECUADOR**

En el Plan de Acción establecido por el gobierno nacional se pregona que este contiene la filosofía, políticas y estrategias del gobierno para enfrentar y resolver las esenciales deficiencias y dificultades estructurales y coyunturales del Ecuador. Lo que se quiere es sentar las bases para conseguir la modernización del Estado y el crecimiento sostenido autosustentable, a fin de lograr el bienestar de la sociedad.

¿Qué encontramos en el Plan de la agenda? En la agenda para el Desarrollo se denotan dos principios generales de la acción del Estado: 1) la participación de la sociedad en las decisiones para el desarrollo y 2) la eficiencia del Estado. A su vez, de esos dos principios se infieren cinco objetivos prioritarios, a saber: 1) mejorar el bienestar social, 2) mejorar los servicios públicos, 3) modernizar el Estado, 4) acrecentar la productividad y la producción y 5) alcanzar la estabilidad macro-económica y la dinamización de la economía.

El objetivo 1 antes mencionado, "mejorar el bienestar social", se deconstruye en identificar el problema indígena, el cual se refiere al problema de la marginación y bajo nivel de vida de los sectores indígenas. De acuerdo al análisis que el gobierno nacional realiza sobre el problema indígena existen algunas manifestaciones puntuales, a saber:

- 1) solamente el 1% de los programas sociales y económicos del Estado se han hallado orientados a los sectores indígenas en 1991. Por lo que la acción del Estado ha sido disgregada y de carácter paternalista;
- 2) existen elevados niveles de desempleo y subempleo de los sectores indígenas;
- 3) apenas un 2% de las poblaciones indígenas tienen riego;
- 4) se ha identificado baja productividad agropecuaria en las parcelas indígenas;
- 5) se ha identificado poca accesibilidad de infraestructura vial;
- 6) continuo detrimento de los suelos y deforestación en áreas indígenas;
- 7) únicamente el 5% de los sectores indígenas están amparados por el Seguro Social Campesino;
- 8) se identifica mortalidad infantil superior al promedio aritmético nacional del área rural;
- 9) por un lado, existe en los sectores indígenas un 22% de deserción escolar en el primer ciclo de la escuela primaria, y por otro lado, el analfabetismo se halla por encima del 25%.

La misma agenda concluye que el conjunto de manifestaciones indicadas previamente, se refieren a las modalidades de organización de la economía y la sociedad en el país, que ponen de manifiesto la marginalidad y bajo nivel de vida de las poblaciones indígenas.

La agenda del gobierno nacional también denota algunas causas que se perciben en las manifestaciones o en su defecto algunas causas que identifican el problema de los indígenas en 1992.

## **II LISTA DE CAUSAS QUE IDENTIFICAN EL PROBLEMA EN 1992**

Las causas señaladas por la agenda del gobierno tienen que ver con: 1) una defectuosa estructura agraria que ha originado conflictos a las comunidades indígenas; 2) escasa y deteriorada calidad de la tierra en manos de los indígenas; 3) apenas un pequeño porcentaje de población indígena tiene acceso al crédito convencional; 4) carencia de fuentes alternativas de trabajo direccionadas a la población indígena, lo cual tiene incidencias en los altos niveles de desempleo; 5) no suficiente o ninguna transferencia de tecnología productiva, escasa infraestructura vial y de riego en zonas indígenas, falta de condiciones favorables para la producción, comercialización y transporte de productos agropecuarios y artesanales, como también carencia de sistemas de conservación del medio ambiente; 6) poca eficiencia de servicios básicos relacionados con la vivienda, salud, agua potable, saneamiento ambiental, educación, electricidad en la mayoría de las comunidades indígenas; 7) un inadecuado sistema educativo para los sectores indígenas. En este mismo marco, se percibe deficiencia en la aplicación de la forma de educación bilingüe que deviene por un inadecuado sistema administrativo del programa, insuficientes maestros, inapropiados materiales didácticos y una escasa infraestructura educativa; y 8) falta de coordinación en los

organismos del Estado y de las mismas organizaciones en la conducción de los asuntos indígenas<sup>126</sup>.

Si miramos detenidamente las causas, incluso el conjunto de la Agenda, podemos apreciar que tienen una tendencia específica dirigida hacia la eficiencia productiva a través de la constitución de sujetos productivos que deben insertarse al mercado y a la producción (numerales 4 y 5), acceder a la tecnología (numeral 5) y capacitarse (numeral 7). En el análisis de las causas no se indican otras relacionadas con la diversidad cultural, identitarias y plurinacionales de las poblaciones indígenas, ni modalidades organizativas, no se habla de los derechos a la tierra y territorio, entre otras cosas, temas del debate frecuente y peculiar del movimiento indígena.

La falencia en identificar perfectamente la problemática indígena hace que la agenda sea tendenciosa, debido a que a partir de dichas causas el gobierno va a adoptar políticas y acciones pertinentes a los sectores indígenas. Las políticas del Estado se van a orientar a impulsar iniciativas macroeconómicas.

A fin de operativizar las políticas y acciones señaladas en la Agenda para el Desarrollo, el gobierno nacional creó la SENAIME como un organismo del Estado responsable de dar conducción a sus políticas dirigidas hacia las poblaciones indígenas. En adelante voy a ocuparme de la SENAIME.

### III. INSTITUCIONALIZACION DE LA SENAIME

#### III.1. ANTECEDENTES

La SENAIME como oficina del Estado tiene ciertos antecedentes que bien vale mencionarlos para entender mejor las políticas indigenistas adoptadas por Sixto Durán Ballén, tampoco es algo nuevo para los gobiernos.

En 1983 a través del Ministerio de Bienestar Social ya se crea una Oficina de Asuntos Indígenas, la misma que favoreció la creación de otra oficina en el mismo ministerio en el siguiente gobierno. Ulteriormente, Borja la dotó de un asesor indigenista mestizo y que en el gobierno de Sixto fue sustituido por un asesor indígena real, transmutado en Secretario de la Presidencia de nombre Luis Felipe Duchicela XVIII<sup>127</sup>. Previo a la institucionalización de la Secretaría de Asuntos Indígenas, ya se formó un Departamento de Asuntos Indígenas de la presidencia de la República, dirigida por el Doctor José Quimbo<sup>128</sup>. Este Departamento debía fusionarse luego con la dirección de Asuntos indígenas del Ministerio de Bienestar Social. El objeto de la fusión de los dos organismos se orienta a lograr una mayor

<sup>126</sup> Ramón Torres Galarza (Editor), op. cit., pp. 113-115.

<sup>127</sup> De conformidad con la Secretaría de prensa de la presidencia de la República del Ecuador, el Arquitecto Luis Felipe Duchicela XVIII pertenece a la dinastía Shyri, particularmente, considerado el Shyri XVIII como sucesor de dicha dinastía real; *Tinte monárquico*, Diario Hoy del 22 de abril de 1994.

<sup>128</sup> Kipu N° 22, *El mundo indígena en la prensa ecuatoriana*, Enero-junio, 1994, p. 94.

cobertura dentro de las comunidades indígenas y encontrar un marco legal y económico para obtener fondos adecuados que beneficiarán a los sectores indígenas.

### **III.2. CREACION**

El gobierno nacional de Sixto Durán Ballén, el 25 de abril de 1994 instituye la SENAIME. Elige como responsable directo del gobierno a un indígena real, el Arquitecto Luis Felipe Duchicela XVIII. El nombramiento de dicho representante indigenista es fiel reflejo de la modalidad en que el gobierno entiende la circunstancia indígena. Desde una lectura netamente antropológica se puede aseverar sin equívocos que dicho acontecimiento más parece un hecho ceremonial-simbólico, objeto de conservación de algo folklórico y de nostalgia cultural.

Cabe apreciar que la creación de la SENAIME es una modalidad para intentar una aproximación a las nacionalidades indígenas sin atravesar por sus organizaciones, tomando distancia de ellas. Sixto desconfía de los actores sociales indígenas y se entrega a los actores de la empresa privada ecuatoriana. Cerca de dos años el gobierno mantuvo la actitud de eludir a las dirigencias indígenas, más bien buscar terceros, elementos no substanciales, organizaciones cuasifantasmales, para dialogar con los indígenas. En esta circunstancia histórica aparece la figura del Arquitecto Duchicela proveniente de una nostálgica historicidad de dinastía perteneciente a siglos anteriores previos a la conquista hispánica.

El nombramiento del Arquitecto Luis Felipe Duchicela en calidad de nuevo Secretario de Asuntos Indígenas fue recibido por la CONAIE con mucha cautela y discreción. Nina Pacari y José María Cabascango fueron muy críticos al respecto. Las dos personalidades coinciden en que la creación de ese nuevo ente administrativo no va a solucionar los problemas que enfrentan los sectores indígenas del Ecuador. También concluyen en que no hubo ningún diálogo con las organizaciones para determinar la oficialización tanto de la Secretaría como de su representante. En sí mismo, la CONAIE permaneció marginada de las decisiones tomadas por el gobierno<sup>129</sup>. Por tanto, la CONAIE como representante del movimiento indígena sigue su propia línea de trabajo político. En aquel momento se debatía la LDA.

¿Cuál fue la posición de Duchicela al asumir su mandato? El nuevo Secretario Indígena pensaba que su trabajo se orientaría hacia la integración de las comunidades indígenas al desarrollo nacional, concomitantemente reclamaría respeto por las culturas de las diferentes etnias del Ecuador. En su discurso de agradecimiento al Presidente de la República por haber sido nombrado Secretario de Asuntos Indígenas, llamó a la concertación nacional, insistió en que la integración indígena no debe ser inteligida como "asimilación", sino como "un proceso de participación mancomunada, "de igual a igual", en el contexto de un

---

<sup>129</sup> Kipu N° 22, doc. cit., p. 118.

profundo respeto por la diversidad cultural del país, idiomas e identidades de cada una de las etnias<sup>130</sup>.

Duchicela a la vez propuso como modelo alternativo para el desarrollo integral del país, el modelo intercultural, el cual consiste en colocar en igualdad de condiciones a las múltiples culturas nacionales. En el pensamiento de Duchicela se halla la idea de que la Secretaría de Asuntos Indígenas se transformaría en un elemento de cambio para lograr la incorporación total y definitiva de los pueblos indígenas al quehacer nacional. En ese sentido, la Secretaría vendría a ser un canal de comunicación y de gestión de alto nivel para resolver la multitud de problemas que enfrentan no sólo los indígenas sino también las demás minorías étnicas<sup>131</sup>.

De otro lado, la posición del gobierno con respecto al problema indígena fue el siguiente: "el gobierno continuará en su empeño de incorporar no solo al indigenado, sino también a las minorías étnicas del país "a nuestra nacionalidad"<sup>132</sup>. Es una posición esencialmente integracionista del Estado que subsume a los pueblos indígenas a la única nacionalidad ecuatoriana del Estado criollo.

### III.3. ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS DE LA SENAIME

Una vez instituida la SENAIME, éste organismo del Estado se plantea las siguientes atribuciones: 1) la planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política y plan de acción del Gobierno en las Comunidades Indígenas y Etnias del Ecuador; 2) asesorar al Presidente sobre asuntos indígenas y etnias y 3) acreditar la legalización de Organismos Indígenas. El encargado de delinear y aprobar las políticas que permitan la ejecución de los propósitos antes mencionados, es el Consejo Consultivo; no se dice de qué forma se estructura ese Consejo Consultivo.

De acuerdo al pensamiento del gobierno nacional, éste se halla interesado en atender los requerimientos del sector indígena. Y es la primera vez en la historia del Ecuador, según el gobierno, que aplica medidas políticas que tienden a incorporar al sector indígena a los procesos del desarrollo nacional y de esa forma atender sus necesidades y aspiraciones primordiales<sup>133</sup>.

Como podemos percibir, ya lo he advertido antes, una vez más en la estructura mental del gobierno se halla la noción de integrar<sup>134</sup> a los indígenas a la

---

<sup>130</sup> Idem, p. 124

<sup>131</sup> Idem.

<sup>132</sup> Idem.

<sup>133</sup> Sixto Durán Ballén (Arquitecto), Presidente Constitucional de la República del Ecuador, *Informe a la Nación. 10 de agosto de 1994*, segundo Año del gobierno, Editora Nacional, pp. 184-187.

<sup>134</sup> Me refiero en cierta manera a un indigenismo integracionista estatal que se propone no asimilar a las poblaciones indígenas a la sociedad nacional, sino integrarlos en la misma, eso sí respetando sus valores y particularidades culturales propias. No está por demás subrayar que el indigenismo liberal se transmuta en integracionista con la crisis de la ideología liberal.

institucionalidad Estatal con los mismos parámetros ya conocidos en el pasado del Estado criollo. Sus mismos actos cristalizarán dicha concepción.

Veamos los objetivos fundamentales de la creación de la SENAIME. Esta institución se propone:

1. Incorporar al desarrollo socio-económico del país a los amplios sectores marginados de indígenas y negros.
2. Evitar la duplicidad de esfuerzos e ineficiente distribución de recursos destinados a los sectores indígenas.
3. Adoptar una política coherente y única para posibilitar el rescate socio-cultural de las etnias del Ecuador.
4. Establecer un vínculo permanente entre el gobierno y el sector indígena.
5. Preservar el medio ambiente.

Como complemento a los objetivos anteriores, el Presidente de la República en su Informe a la Nación sostiene que la SENAIME ha establecido contacto con las comunidades indígenas por medio de visitas y proyectos inmediatos apoyados por el gobierno. El informe establece las principales actividades efectuadas por el gobierno de Durán Ballén en pro de los sectores indígenas:

1. Conflicto Tunshi San Nicolás.- En dicho conflicto la SENAIME ha participado activamente en la resolución de conflictos de tierras, los mismos que no fueron solucionados desde hace más de una década anterior.
2. Firma de Convenios para Cacha.- El 28 de mayo de 1994, varios convenios para Cacha en calidad de proyectos fueron firmados por el gobierno. Los proyectos fueron de agua potable, pavimentación de carreteras Yaruquíes-Cacha, Centro artesanal y Turístico y varios proyectos financiados por el FISE (Fondo de Inversión Social del Ecuador).
3. Conflicto canal de Riego Latacunga-Salcedo-Ambato.- Los problemas se relacionaron con la alta contaminación del canal de riego. En este marco, el gobierno por medio de la SENAIME ha intervenido para lograr un acuerdo entre las distintas instituciones involucradas y las comunidades afectadas.
4. Visita a comunidades de Guasaganda-provincia de Cotopaxi.- La Secretaría llevó a cabo una visita a 24 comunidades ubicadas en la Maná (provincia de Cotopaxi) a fin de evaluar la lista de proyectos presentados por sus dirigentes.
5. Participación en los conflictos sobre la Ley de Desarrollo Agrario.- Ulteriormente del conflicto dado entre el gobierno y el sector indígena debido a la LDA, la Secretaría propició un dialogo tendiente a evitar desmanes y conflictos, para luego iniciar el tratamiento conjunto de la ley, que concluyó en el histórico consenso que permite contar con un marco legal apropiado para el desarrollo agrario.
6. Proyecto de Capacitación de dirigentes indígenas.- El informe sostiene que empezaron la primera fase del Proyecto de Gestión de Proyectos de Desarrollo de Comunidades Indígenas del Ecuador (PRODECOIN). Ese proyecto instituiría una unidad capacitadora en la Secretaría para identificar, formular, evaluar, gestionar y gerenciar proyectos. El proyecto facilitaría un programa de trabajo concreto a largo plazo con comunidades indígenas seleccionadas, en el área de definición y



realización de proyectos. El monto total del proyecto cubriría los 649.000 dólares divididos entre los gobiernos de Suecia y Ecuador.

7. Presentación ante el Banco Mundial.- La SENAIME en conjunto con la Secretaría de planificación, participaron en una reunión en la ciudad de Washington, para establecer ante el Banco Mundial y Ongs, la política del gobierno del Ecuador sobre el medio ambiente y pueblos indígenas. La reunión había sido bastante positiva según el gobierno; allí se habían logrado rectificar opiniones tergiversadas sobre el tema.

8. Reunión preparatoria para el Decenio de los Pueblos Indígenas de Cochabamba-Bolivia.- Los representantes del gobierno del Ecuador participaron en la reunión preparatoria del América Latina y el Caribe para el Decenio de los Pueblos Indígenas. El Decenio proclamado por las Naciones Unidas se iniciaría el 10 de diciembre de 1994<sup>135</sup>.

### Crítica

El análisis del informe del gobierno pronto nos ubica en un neoindigenismo estatal<sup>136</sup>, por cierto un tipo de política aplicada por los Estados latinoamericanos en los últimos años para la solución del problema indígena. El neoindigenismo estatal estaría influenciado por el etnopopulismo, el cual nos sugiere la legitimación de la dominación de una clase sobre otra. La pretensión neoindigenista viene a contener una falacia, cuando intenta viabilizar desde el Estado un proceso de alteración favorable a la población indígena. Para Ibarra: "Paradójicamente, según esta tendencia (etnopopulista), el Estado burgués juega un importante papel promotor de impulso en la realización del proyecto etnicista; la marcha de ambos proyectos (el de las clases dominantes y el de las dominadas) no resulta incompatible, sino más bien complementaria, siempre que se logren modificar las "actitudes" y "errores" que caracterizan la política étnica estatal. Lograr tales modificaciones, actuando desde el Estado, justifica la incorporación de los ideólogos etnicistas a los aparatos burocráticos. Desde estos se realiza su indigenismo más "popular" o "participativo" que redundo, a lo sumo, en un reformismo demagógico"<sup>137</sup>.

Otro punto de vista crítico e interesante es también el de Sánchez-Parga, para quien el gobierno de Sixto sufre del mal de Parkinson, el cual afecta a todas sus iniciativas políticas, en el sentido de que lleva a caer en los mismos errores, propios y ajenos<sup>138</sup>. Por un lado, se crean nuevos organismos estatales (como la SENAIME), en tanto que el CONAM extirpa y suprime otros (reducción del Estado). De tal forma que este mal es propio de los Estados premodernos. Y por otro lado, la otra cuestión consiste en que con solo pensar en dichas medidas y otras

<sup>135</sup> Registro Oficial N° 427 del 25 de abril de 1994.

<sup>136</sup> Cfr. Manuel Marzal, *Historia de la Antropología*, I, Antropología Indigenista, sexta edición, Volumen I, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador y Pontificia Universidad Católica del Perú, Ediciones Abya-yala, Quito, 1996, pp. 43-47.

<sup>137</sup> Alicia Ibarra, *Los indígenas y el Estado en el Ecuador. La práctica neoindigenista*, segunda edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 1992, p. 39.

<sup>138</sup> José Sánchez-Parga, *Los indios y el parkinson gubernamental*, Diario El Hoy del 28 de abril de 1994.

similares la política indígena del gobierno resuelve el problema indígena del Ecuador. Nada más equivocado.

En contradicción con la visión estrecha de los gobiernos nacionales, la solución política a la problemática del país vendría a darse solamente en la generación de procesos de diálogo democrático y de concertación nacional; en otras palabras, lo que el mismo movimiento indígena sostiene, la generación de consensos de todos los sectores del país. Ello implica el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, cuya configuración vendría a generar una legislación indígena<sup>139</sup>.

#### **IV. PLAN OPERATIVO DE LA SENAIME**

Este organismo del Estado al parecer nunca tuvo unas políticas institucionales precisas o de aplicación política con respecto a los pueblos indígenas<sup>140</sup>.

Las líneas del proyecto que lleva a efecto la SENAIME, de acuerdo a Torres Galarza<sup>141</sup>, indica algunas pistas de acción:

1. Programa de dotación de servicios básicos.- En este ámbito el programa se refiere a electrificación alternativa, casa de servicios integrados, caminos vecinales, puentes pasarelas y entubado de agua.
2. Proyecto productivo empresarial.- Se refiere a potenciar la capacidad productiva proyectos autogestionarios en el área agrario, pecuario, avícola, apícola, piscícola, floricultura, ranicultura, fruticultura y artesanal.
3. Proyecto empleo para indígenas.- Esencialmente el objetivo se establece en disminuir los índices de desempleo y subempleo del sector indígena, mediante la formación de centros de capacitación laboral, colocación laboral, talleres comunitarios, empresas y microempresas de producción y servicios.
4. Proyecto de fortalecimiento socio-organizativo para la población indígena.- En el proyecto se establecen algunas líneas de acción relacionadas con la creación de una entidad jurídica inherente a la SENAIME, orientadas a la regionalización de la SENAIME, capacitación organizacional y legalización de comunidades.
5. Proyecto de investigación y difusión de las etnias.- El proyecto tiene como objeto la producción, reproducción y difusión de bienes culturales y tecnológicos de las etnias.
6. Proyecto gestión para el desarrollo de las comunidades indígenas.- Esta línea de acción no tenía justificativo apropiado, sí consta en la planificación del presupuesto de la SENAIME.

#### **V. DIVERGENCIAS DEL MOVIMIENTO INDIGENA CON LA SENAIME**

<sup>139</sup> Cfr. Luis Macas: diez años del levantamiento en Ecuador, en Revista: América Latina en movimiento. 315, ALAI, Año XXIV, II época, 13 de junio 2000, pp. 14-15.

<sup>140</sup> No he encontrado suficiente información al respecto, incluso el autor tuvo contacto directo muchas veces con el señor Luis Felipe Duchicela, cuando fue Secretario Ejecutivo de la SENAIME y no se me pudo ofrecer una explicación específica de dicha institución.

<sup>141</sup> Ramón Torres Galarza (Editor), op. cit., pp. 123-125.

La SENAIME promovida por el gobierno nacional no cuenta con la participación activa de las organizaciones indígenas, las cuales no se sienten representadas por el gobierno, ante lo cual el 5 de febrero de 1997, frente a la crisis política que condujo a la derogatoria del mandato constitucional del Expresidente de la República Abdalá Bucarám, las organizaciones indígenas demandan la creación del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, CONPLADEIN. El Presidente de la República Fabián Alarcón Rivera decreta derogar el Decreto Ejecutivo N° 1679 del 22 de abril de 1994, mediante el cual suprime la SENAIME (Art. 1 del Decreto) y se crea un nuevo organismo adscrito a la presidencia de la República, el CONPLADEIN.

## 5. EL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y NEGROS DEL ECUADOR, CONPLADEIN

El CONPLADEIN fue gestado mucho antes de su gestión oficial. Esta institución se transformó en una aspiración de los pueblos indígenas y negros, quienes vieron la necesidad de contar con un organismo técnico de planificación, con capacidad de replantear los decrépitos esquemas y paradigmas de planificación del Estado cuyo carácter verticalista y paternalista no había constituido un modelo de desarrollo nacional para todos los sectores del país<sup>142</sup>. De acuerdo a Nina Pacari<sup>143</sup>, el CONPLADEIN se fundamenta en uno de los principios básicos presentes en el sistema de vida indígena, esto es, "la minga, el prestamano y el trabajo comunitario". Ese principio ha permitido a los pueblos indígenas ser autogestionarios, por lo que, mediante el CONPLADEIN les permite presentar una propuesta distinta de una forma de gestión pública alternativa entre el Estado y los pueblos indígenas. Aquel organismo es un instrumento para canalizar los recursos, redireccionar la inversión hacia el ámbito rural indígena, campesino y negro del país y potencializar el desarrollo autogestionario de las comunidades involucradas en los proyectos de desarrollo sustentable con identidad.

El CONPLADEIN se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 133, publicado en el Registro Oficial N° 25, el 18 de marzo de 1997, con personería jurídica, agregada a la Presidencia de la República del Ecuador<sup>144</sup>. El propósito fundamental de dicha institución es lograr el desarrollo nacional por medio de la ejecución de planes, programas y proyectos que respondan a la realidad, como también el respeto de la cosmovisión de los pueblos indígenas y negros del país. Además, la planificación del desarrollo de los pueblos indígenas y negros debía guardar armonía con la planificación económica prevista en los artículos 114 y 116 de la Constitución de la República del Ecuador.

<sup>142</sup> Ñucanchicpac, *CONPLADEIN, Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negro*, Ediciones Culturales UNP, Quito, marzo de 1998, p. 11.

<sup>143</sup> Nina Pacari, *La interculturalidad como propuesta de los pueblos indígenas y negros de la sociedad ecuatoriana*, en: Revista Identidades, Convenio Andrés Bello, IADAP (Instituto Andino de Artes Populares), N° 19, Proyecto Interculturalidad: Políticas culturales de alcance regional, Quito, 1997, p. 97.

<sup>144</sup> Registro Oficial, Organismo del Gobierno del Ecuador, Administración del Sr. Dr. Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino de la República, Quito 18 de marzo de 1997.

El CONPLADEIN está integrado por el Secretario General de la administración Pública o su Delegado y un representante de cada una de las organizaciones nacionales indígenas y negras. El Consejo se halla presidido por el Secretario General de la Administración Pública o su Delegado.

El CONPLADEIN como organismo técnico de planificación del Estado tiene diversas facultades:

1. Definir políticas de Estado para el desarrollo de los pueblos indígenas y negros del país.
2. Poner en ejecución programas de desarrollo en el marco de la cosmovisión de los pueblos indígenas y negros del Ecuador.
3. Coordinar la implementación y ejecución de planes, programas, proyectos con las instituciones del gobierno y no gubernamentales, sean nacionales o internacionales, involucradas con los pueblos indígenas y negros del país.
4. Asegurar la participación de los múltiples sectores e instituciones en los procesos de desarrollo y comprometer la emisión de los Acuerdos Ministeriales e Interministeriales que fueran pertinentes.
5. Presentar programas de desarrollo en el marco de la **cosmovisión** de los pueblos indígenas y negros del país.
6. Promover la elaboración de estudios, normas y ejecución de proyectos.
7. Coordinar y evaluar la ejecución de proyectos desarrollados por la Secretaría Ejecutiva del CONPLADEIN.
8. Coordinar la asignación de recursos para el Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros.

Es relevante conocer asimismo los objetivos que se plantea el CONPLADEIN, los cuales van a repercutir en las acciones concretas promovidas con las organizaciones indígenas del Ecuador. Los objetivos de aquella institución del Estado son:

1. Generar políticas de Estado para el desarrollo de los pueblos indígenas y negros del país.
2. Impulsar la planificación participativa en los procesos de desarrollo cultural, social y económico de los pueblos indígenas y negros del Ecuador.
3. Llevar a cabo programas y proyectos direccionados a desarrollar y fortalecer el proceso intercultural de las nacionalidades del Ecuador.
4. Promover y ejecutar, con la participación directa de los pueblos, proyectos y programas de desarrollo a partir de la cosmovisión de los pueblos indígenas y negros.
5. Desarrollar estrategias para que otras instancias del Estado y organismos no gubernamentales, nacionales e internacionales promuevan y fortalezcan el proceso de desarrollo integral, bajo la pauta de manejo sostenido de los recursos.

A fin de lograr los objetivos anteriores, el CONPLADEIN implementó algunas líneas de acción establecidas así: 1) la reforma política, jurídica y administrativa del Estado, 2) el desarrollo integral y sustentable, 3) el campo de la educación, identidad y cultura y 4) el desarrollo de la interculturalidad.

Ahora bien, no todas las organizaciones indígenas estuvieron de acuerdo con las acciones desarrolladas por el CONPLADEIN. Las divergencias devinieron debido a las tendencias interpretativas del país que tenía el movimiento indígena. Expliquemos esas tendencias y sus consecuencias.

En el movimiento indígena hay dos tendencias interpretativas para comprender el Ecuador: la primera interpretación tiene que ver con los denominados **fundamentalistas étnicos** que sólo enfatizan las diferencias étnicas, sin prestar ningún valor al proceso intercultural del país. Esta interpretación no incorpora en la solución de la problemática identitaria de los ecuatorianos al grupo mestizo, como tampoco integra otras categorías de análisis a la comprensión del país, es decir, categorías de clase, región, generación, género y campo/ciudad. La segunda interpretación se relaciona con aquel grupo que entiende el problema del Ecuador de forma distinta, esto es, analizan tanto las diferencias étnicas como los procesos de interculturalidad constituidos históricamente y la vigencia de otras dinámicas que requieren una profunda interpenetración de múltiples categorías analíticas para su intelección. En esta corriente interpretativa se alinea la CONAIE.

Ante estas dos interpretaciones, algunas organizaciones indígenas como la FENOCIN, se alinean con la segunda interpretación. Dicha organización participó en la configuración del Comité del Decenio de los Pueblos Indígenas y Negros, apoyó la estructuración del MUPP-NP y estuvo presente en la creación del CONPLADEIN y PRODEPINE; además, en todas las movilizaciones, luchas y procesos indígenas organizativos.

Empero, un sector de la CONAIE alineada en la primera interpretación, según la FENOCIN de tipo fundamentalista y gobiernista, acusó a ésta de sindicalista, soslayándola de la lucha política. De aquellas divergencias interpretativas emergen divisiones interétnicas entre indígenas y negros, a partir del cual se crea el Consejo de Desarrollo de Afro-ecuatorianos, CODAE<sup>145</sup>. Este organismo va a traer cambios en el marco institucional del CODENPE, al cual nos referiremos más adelante.

Luego del funcionamiento del CONPLADEIN se establece un nuevo organismo estatal-indígena, se trata del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE.

## **6. EL CONSEJO DE DESARROLLO DE LAS NACIONALIDADES Y PUEBLOS DEL ECUADOR, CODENPE**

### **I. ORIGEN Y ESTRUCTURA**

Desde la crisis política nacional que se vive el 5 de febrero de 1997 y por efecto de la presión social de la sociedad civil en general dada en la coyuntura, se determinó la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente para reformar

<sup>145</sup> FENOCIN, *Hacia el nuevo milenio. Tierra, desarrollo, identidad, vida*, Comité Ejecutivo Nacional, Impreso en Taller Gráfico Nuevo Día, 1999, pp. 150-155.

la Constitución Política del Estado, en la que el movimiento indígena desarrolla un rol protagónico por medio de sus representantes organizacionales. Las resoluciones de la Asamblea Nacional Constituyente llegan a determinar el reconocimiento de la existencia de nacionalidades y pueblos del Ecuador como parte del Estado; la Constitución Política reconoce los derechos colectivos y ancestrales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos<sup>146</sup>.

Las reformas constitucionales y el reconocimiento jurídico de las nacionalidades y pueblos demandaron la creación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades<sup>147</sup> y Pueblos<sup>148</sup> del Ecuador, CODENPE, como una instancia representativa y participativa, que democratiza las entidades sociales del Estado para la toma de decisiones.

El CODENPE emerge como una institución adscrita a la Presidencia de la República<sup>149</sup> y es un organismo descentralizado participativo, con personería jurídica. Responde a un proceso organizativo y de lucha por los derechos y reivindicaciones de las nacionalidades y pueblos del Ecuador y sus acciones se hallan encaminadas a responder a sus demandas. Se define el CODENPE como una entidad técnica y no ejecutora de obras puntales. La institución se considera como una nueva forma organizativa y representativa del movimiento indígena, la misma que reemplaza la representación gremial y sindical por la representación colectiva y territorial. De tal forma, viene a ser una única instancia de representación de las nacionalidades y pueblos indígenas en los organismos del Estado que sella una nueva modalidad de relación entre los indígenas y el Estado<sup>150</sup>.

El Decreto emitido por Jamil Mahuad Witt, Presidente de la República del Ecuador reconoce que el CODENPE dispondrá de un organismo directivo que se denominará Consejo Nacional, el cual estará integrado por el Secretario Ejecutivo y un representante de múltiples nacionalidades indígenas, es decir, de la nacionalidad Shuar, Achuar, Huaorani, Siona, Secoya, Cofán, Záparo, Chachi,

<sup>146</sup> Constitución Política de la República del Ecuador, Capítulo 5, De los Derechos Colectivos, Sección Primera, De los Pueblos Indígenas y Negros o Afroecuatorianos: el artículo 83 reconoce que los pueblos indígenas se autodefinen como Nacionalidades de raíces ancestrales, forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

<sup>147</sup> El CODENPE entiende por nacionalidades indígenas aquellas identidades históricas y políticas que configuran el Estado ecuatoriano. Las nacionalidades indígenas poseen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y viven en un territorio determinado, a través de sus peculiares instituciones y modalidades tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad peculiar; CODENPE, *Aportes de las Nacionalidades y Pueblos. Reconstitución de las Nacionalidades y Pueblos para el fortalecimiento de las Circunscripciones territoriales indígenas –C.T.I.–*, Impresión: Nina Comunicaciones, Quito, s.f., pp. 9-10.

<sup>148</sup> Para el CODENPE inherente a las nacionalidades indígenas conviven pueblos culturalmente diversos, organizados en comunidades o en centros. Tienen una identidad específica y características sociales, culturales y económicas propias.

<sup>149</sup> Decreto Ejecutivo N° 386, emitido por Jamil Mahuad Witt, Presidente de la República del Ecuador el 3 de diciembre de 1998; véase también: Registro Oficial N° 386, Organismo del Gobierno del Ecuador, Administración del Sr. Dr. Jamil Mahual Witt, Presidente Constitucional de la República.

<sup>150</sup> Documento inédito y no terminado del CODENPE conferido por la Licenciada María Eugenia Garcés, miembro de la elaboración de textos del CODENPE.

Tsáchila, Epera y Awa; además, de un representante de cada uno de los pueblos de la nacionalidad Quichua, esto es, Saraguro, Cañari, Puruhá, Waranka, Panzaleo, Chibuleo, Salasaca, Quito, Cayambi, Caranqui, Natabuela y Otavalo; dos representantes de los pueblos Quichuas de la Amazonía y un representante de los pueblos Manta y Wancavilca (Art. 2).

La planificación del desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos ha de guardar armonía con la planificación económico-social que se hallan previstos en los artículos 254 y 255 de la Constitución Política de la República.

El CODENPE de acuerdo al Decreto emitido por Mahuad estructura tres departamentos regionales, para la Amazonía, la Sierra y la Costa, los cuales tienen su Sede en Quito; estos departamentos están encargados de la planificación en coordinación con las nacionalidades y pueblos del Ecuador (Art. 3).

La estructura del CODENPE tiene las siguientes facultades:

1. Definir políticas para el fortalecimiento de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.
2. Ejecutar y proponer, en un marco de cogestión entre el Estado y las Nacionalidades y Pueblos, programas de desarrollo integral y sustentable.
3. Coordinar los niveles de cooperación y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollo integral y sustentable con los organismos nacionales e internacionales, del gobierno y no gubernamentales.
4. Promover la suscripción de acuerdos Ministeriales e Interinstitucionales que promuevan el desarrollo y la coordinación de políticas para las Nacionalidades y Pueblos.
5. Promover y coordinar con las Nacionalidades y Pueblos la elaboración de proyectos de Ley, estudios y ejecución de proyectos referidos al tema.
6. Promover la legalización y registro de las formas de organización social de las Nacionalidades y Pueblos y las organizaciones no gubernamentales especializadas en el tema, de conformidad a la Ley.
7. Evaluar la ejecución de proyectos que desarrolla la Secretaría Ejecutiva del CODENPE.
8. Gestionar la asignación de recursos para el CODENPE y las Nacionalidades y Pueblos.
9. Aprobar el presupuesto anual del CODENPE, presentado por el Secretario Ejecutivo.
10. Designar a sus representantes en las diversas instituciones del Estado (Art. 4).

En el marco del Decreto, el CODENPE cuenta con una Secretaría Ejecutiva constituida por un profesional, de preferencia perteneciente a las Nacionalidades Indígenas y Pueblos del Ecuador. El Secretario Ejecutivo tiene el rango de Ministro y es propuesto por el Consejo Nacional y nombrado por el Presidente de la República (Art. 5).

## **II MISION, VISION Y OBJETIVOS DEL CODENPE**

El CODENPE tiene por misión impulsar y facilitar el desarrollo integral, sustentable con identidad de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, por medio de la formulación de políticas, la cogestión, la participación, la coordinación, la equidad y el logro de recursos, a fin de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador.

Su visión consiste en ser una institución descentralizada, democrática, independiente, confiable, moderna y líder.

El CODENPE se ha propuesto 1) generar un nuevo modelo de desarrollo integral sustentable con identidad para las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, 2) fijar políticas de Estado y reformas legales en consenso con las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, 3) fortalecer las Nacionalidades y Pueblos a través de la consolidación de sus gobiernos comunitarios y sistemas organizativos peculiares, con respeto a su identidad y cultura, 4) conseguir que el CODENPE sea una institución participativa y representativa de las Nacionalidades y Pueblos, con capacidad de coordinación, planificación y ejecución<sup>151</sup>.

Para llevar a efecto lo que se ha propuesto, el CODENPE estableció un plan estratégico desde 1999 hasta el año 2008.

### **III. PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y AFROECUATORIANOS, PRODEPINE**

En el contexto de intervención del Estado con las colectividades indígenas se crea la SENAIME como un organismo del Estado ejecutor de proyectos orientado a los Pueblos Indígenas y Negros del país. Posteriormente, por consenso entre aquellos pueblos con el Estado ecuatoriano se diseña el PRODEPINE<sup>152</sup>, el mismo que será ejecutado por el CONPLADEIN contando con un crédito internacional del Banco Mundial y del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, FIDA. El PRODEPINE se instituye como un espacio clave de concertación política entre los pueblos indígenas y negros y el gobierno del Ecuador, el mismo que ha de representar a todos los pueblos del Ecuador en sus diferentes modalidades de organización.

<sup>151</sup> CODENPE, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, *Elementos Básicos para la reconstrucción de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*, primera edición, Impresión: Génesis Ediciones, 1999, pp. 21-22.

<sup>152</sup> Legalmente el PRODEPINE se crea el 15 de noviembre de 1995 de acuerdo al convenio suscrito por el Gobierno Nacional por medio de la SENAIME, financiado de forma parcial por el avance de crédito PPF 269-0-ECU y la donación japonesa 05-2937-6-ECU para el diseño del proyecto.



Entre mayo de 1996 y octubre de 1997 aparece un Comité de Gestión del PRODEPINE<sup>153</sup>, el cual lidera el diseño participativo del mencionado proyecto, luego de un acuerdo entre las Organizaciones indígenas y negras, el gobierno del Ecuador y el Banco mundial; posteriormente, el proyecto fue ratificado por el CONPLADEIN<sup>154</sup>.

Una vez cumplida la etapa de diseño y como parte del proceso de transición, les fue esencial crear una nueva institucionalidad que les permita la ejecución del proyecto. En uso de las atribuciones correspondientes al CONPLADEIN y de acuerdo al artículo 110 de la Constitución Política del Ecuador, crean la Unidad Ejecutora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE.

Una vez establecido el Proyecto entran en la fase negociatoria y arranque del proyecto, que duraría desde noviembre de 1997 hasta septiembre de 1998.

El proyecto debía ser financiado por los organismos internacionales antes mencionados. En la fase de negociación y arranque del proyecto, dada en Washington (10-14 noviembre de 1997) entre el Gobierno del Ecuador, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el proyecto recibió préstamos otorgados por esos organismo financieros de 25 millones (BIRD) y 10.85 millones de dólares (FIDA), respectivamente<sup>155</sup>. El gobierno del Ecuador firmó el Convenio de deuda el 12 de junio de 1998.

¿Qué negociaron los indígenas y los organismos internacionales?

De conformidad a las Minutas de negociaciones entre los indígenas y el Banco Mundial<sup>156</sup>, la intencionalidad de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador es la de mejorar la calidad de vida de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos pobres, suministrándoles un mayor y mejor acceso a las tierras y al financiamiento de subproyectos (objetivo del proyecto).

El proyecto debe atender cuatro partes importantes: 1) el fortalecimiento institucional de las organizaciones y comunidades indígenas y afro-ecuatorianas (parte A), 2) la regularización de la tierra y el agua (parte B), los subproyectos (parte C) y 4) el fortalecimiento institucional del CONPLADEIN (parte D).

### Misión de lanzamiento del PRODEPINE

<sup>153</sup> Mediante Acuerdo N° 001 del 24 de junio de 1996 de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Etnicas, SENAIME, fue creado el Comité de Gestión del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, destinado a diseñar el mencionado proyecto.

<sup>154</sup> Acuerdo N° 001 del 30 de abril de 1997.

<sup>155</sup> Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos, PRODEPINE, *Plan Operativo 1998*, Quito, enero de 1998, ajustado al 31 de julio de 1998 (Archivos de PRODEPINE), p. 2.

<sup>156</sup> Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos del Ecuador, *Minutas de negociaciones*, anexo 2, descripción del proyecto, 10 al 14 de noviembre de 1997, pp. 24-26.

Una acción relevante para el CONPLADEIN es el lanzamiento del PRODEPINE auspiciado por el Banco Mundial (BM). Entre el 9 y 13 de noviembre de 1998 visitó el Ecuador una misión del Banco Mundial a fin de asistir al taller de lanzamiento del Proyecto, como también acordar los términos generales de un Plan Anual Operativo para la gestión del año 1999. La misión del BM coincidió con una misión del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, FIDA, que cogestiona el proyecto.

Un documento importante que nos ayuda a inteligir mejor la posición oficial del Banco Mundial respecto al PRODEPINE es la Ayuda Memoria<sup>157</sup>. Dicho documento contiene acuerdos y observaciones relacionadas con 1) el marco institucional, 2) la gestión del proyecto, 3) aspectos administrativos-financieros del proyecto y 4) la ejecución de los componentes del proyecto.

Con respecto al marco institucional, el documento fundamentalmente destaca la presencia de un equipo técnico de rango intercultural, el mismo que tiene representación de los pueblos indígenas y negros, y de la sociedad mestiza.

El Banco Mundial recomienda al Gobierno del Ecuador a que haga todo el esfuerzo necesario para que asegure la direccionalidad básicamente técnica del PRODEPINE.

La misión del Banco Mundial espera que el proceso de reorganización del Consejo Superior del CONPLADEIN, conlleve al fortalecimiento de la interculturalidad y la colaboración entre las organizaciones indígenas y negras.

Con respecto a la gestión del proyecto, la misión del Banco Mundial aprecia los logros significativos del proyecto hasta la organización del lanzamiento de éste. En el marco de la gestión del proyecto el Banco Mundial detectó un ambiente interno de cierta tensión en las áreas técnica y administrativa.

Con respecto al área administrativo-financiera, se detecta la existencia de una oficina central en Quito y otras oficinas regionales en el país, es decir, el PRODEPINE promueve un proceso de descentralización de su gestión, repartida en varias provincias del Ecuador.

En cuanto a la ejecución de los componentes del proyecto, éste se orienta a varios aspectos operativos: 1) capacitación y fortalecimiento de las organizaciones indígenas y negras; 2) regularización de la tenencia de tierras y agua; 3) inversiones rurales y 4) fortalecimiento institucional del CONPLADEIN.

En suma, la intervención del Banco Mundial es la de **supervisar** el proyecto.

---

<sup>157</sup> El Banco Mundial por medio de Ayuda Memoria expresa oficialmente su posición con respecto al PRODEPINE; Ecuador-Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, (LN4277-EC), Misión de Lanzamiento del Proyecto, *Ayuda Memoria*, Quito, 13 de noviembre de 1998, p. 1.

En otro documento del Banco Mundial<sup>158</sup>, correspondiente al 4 de mayo de 1999 se registran nuevos cambios dentro del PRODEPINE y la posición que tiene el Banco Mundial con respecto al proyecto. Lo que hace dicho organismo internacional es revisar la implementación progresiva del PRODEPINE.

A la fecha de aquel documento (4 de mayo de 1999), el Banco Mundial reconoce la emergencia de un nuevo Consejo de Desarrollo instituido para los Afro-Ecuatorianos denominado Consejo de Desarrollo de Afro-Ecuatorianos, CODAE. Estamos ante dos Consejos de Desarrollo, el CODENPE y el CODAE. Estos dos nuevos consejos traen cambios en el marco institucional del PRODEPINE, sobre todo en relación al componente de fortalecimiento institucional del proyecto. En el seno del proyecto se percibe división intersectorial. El mismo Banco Mundial lo advierte en su Ayuda Memoria del 20 de abril de 1999<sup>159</sup>; por lo que debe involucrarse al CODAE al nivel estratégico del proyecto.

Nuevamente, la posición estratégica del Banco Mundial es la de supervisar la implementación del PRODEPINE en sus varias áreas de afectación.

Finalmente, haciendo un balance del Proyecto hasta abril de 1999<sup>160</sup>, se puede aseverar que casi todas las organizaciones indígenas y negras del Ecuador apoyan el proyecto. Existen dos organizaciones indígenas que se hallan fuera del CODENPE: la FEI y la FENACLE; no obstante, manifiestan su inconformidad con aquel hecho, piden más bien ser incluidas en el Proyecto.

Cabe apreciar que la FENOCIN siendo una organización bastante crítica propone que se refuerce la autonomía del PRODEPINE, se mantenga su índole técnica y la diversidad en su representación a nivel de Consejo Superior. La FEINE de igual forma aboga para que se respete el diseño del Proyecto y que cualquier situación de ajuste sea discutido y aprobado por el Consejo Superior del CODENPE. No cabe la menor duda también que la CONAIE reafirmado su apoyo al Proyecto, eso sí, buscando nuevos cambios de acuerdo a la nueva realidad jurídico-constitucional.

Un último balance sostiene que la Confederación Nacional Afro-ecuatoriana, CNAE, presentó una propuesta para conducirse a sí misma fuera del CODENPE y por medio del futuro Consejo Nacional del desarrollo Afro-Ecuatoriano, CODAE. Eso sí, tiene la intención de participar y compartir recursos de todos los componentes del PRODEPINE. Es evidente que el CODENPE se halla en un impase debido a la segmentación del sector negro, con la emergencia del CODAE. Esta situación ya la hemos percibido en una de las versiones ofrecidas por la FENOCIN ante la interpretación fundamentalista étnica: "La propuesta fundamentalista ha dividido a

<sup>158</sup> Carta del Banco Mundial dirigida al señor Luis Maldonado, Secretario Ejecutivo del CODENPE y al señor Segundo Andrango, Director Ejecutivo del PRODEPINE, del 4 de mayo de 1999, firmada por Martien van Nieuwkoop, Encargado del Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible, Región de América Latina y El Caribe.

<sup>159</sup> Ecuador, Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, (LN4277.EC), Misión de Supervisión del Proyecto, *Ayuda Memoria*, Quito, 20 de abril de 1999. p. 2.

<sup>160</sup> *Idem*, pp. 10-11.

los indios de los negros (que están creando su propio organismo público, el CODAE); ha dividido a las organizaciones indígenas y campesinas que lograron aliarse para crear el Comité del Decenio; y ha creado serias confusiones al interior de los pueblos indios, cuestión que le resta efectividad política, aunque esto último, pudo ser un objetivo consciente de los gobiernistas, que para desmovilizar al movimiento indio y campesino, crearon un enfrentamiento interno de grandes proporciones, para mantenernos desunidos y embelesados en nuestras propias contradicciones”<sup>161</sup>.

## 7. LA INSTITUCIONALIZACION DE LOS PUEBLOS INDIGENAS-ESTADO EN EL PROCESO DE REFORMA A LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Si por un lado el movimiento indígena interviene ya en instancias del Estado por medio del CONPLADEIN y el CODENPE, por otro lado, también mantiene autonomía con respecto a aquellas instancias o juega a la política, a fin de presionar al Estado desde otros frentes de acción política. En esta ocasión tiene que ver con la presión para lograr la reforma a la Constitución política del Ecuador.

Como bien lo hemos venido estableciendo a través de nuestra investigación, el levantamiento indígena de 1990 sorprendió a todos los líderes políticos del país y a la sociedad nacional. Desde ese momento el tema indígena es motivo de análisis y discusión en las esferas del gobierno, las agencias internacionales y los organismos de los derechos humanos. Desde el marco de su nivel organizativo y su presencia como movimiento político, el movimiento indígena establece una nueva modalidad de relación con la sociedad nacional y el Estado ecuatoriano substancialmente.

Las nacionalidades y pueblos del Ecuador a lo largo de la década de los noventa vinieron desarrollando diversas actividades de **presión** ante los gobiernos de turno a fin de cristalizar sus demandas, ya las hemos analizado previamente. No obstante, en 1997, luego del derrocamiento del régimen bucamamista, el movimiento indígena realiza una nueva marcha nacional para que se instale la Asamblea Nacional Constituyente. Los resultados fueron evidentes.

En 1998 el movimiento indígena logra la inclusión de los **Derechos Colectivos** de las nacionalidades y pueblos del Ecuador en la nueva Constitución del Ecuador. Dicho logro también es consolidado con la ratificación del Convenio 169 de la OIT por el Congreso Nacional<sup>162</sup> y el Presidente de la República. De tal forma se establecen en beneficio de los pueblos y nacionalidades indígenas dos instrumentos legales que garantizan el ejercicio de sus derechos. A ello hay que añadir que los sectores indígenas se hallaban promoviendo la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, venidos desde la

<sup>161</sup> FENOCIN, *Hacia el nuevo milenio. Tierra, desarrollo, identidad, vida*, op. cit., p. 155.

<sup>162</sup> Kipu N° 30, Enero-junio, 1998, p. 163; también: *El 169 legitima los derechos indios*, Diario El Comercio del 19 de abril de 1998.

Organización de Naciones Unidas, ONU y la Carta Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas venidos desde la Organización de Estados Americanos, OEA<sup>163</sup>.

Luego del 5 de febrero de 1997, el Movimiento indígena promueve la creación de una nueva institucionalidad entre los sectores indígenas y el Estado. Se crea el CONPLADEIN, el cual se integra con todas las organizaciones nacionales indígenas y negras del Ecuador.

La crisis de febrero origina por otro lado la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente para reformar la constitución política, en la que el movimiento indígena desarrolla un rol protagónico mediante sus representantes.

Los resultados quedaron a la vista, desde 1997 el Ecuador tanto en su ordenamiento jurídico interno como en su estructura política realizó cambios relevantes que han incidido hasta hoy en el funcionamiento del Estado y en la protección de las garantías básicas de la sociedad civil ecuatoriana y de las colectividades indígenas y negras del Ecuador. ¿En qué consiste esa transmutación? Este cambio se ha cristalizado con la aprobación por parte de la Asamblea Nacional Constituyente de la nueva Carta Política del Ecuador, particularmente, relacionada con el reconocimiento de las **nacionalidades indígenas** y los **derechos colectivos** de las mismas<sup>164</sup>.

Qué cuestiones se reconocen en los derechos colectivos? La Constitución ecuatoriana además de los derechos civiles (Art. 23, 24), políticos (Art. 26, 27, 28 y 29) y económicos-sociales y culturales (Art. 34 a 81), por primera vez en la historia del país, proclama el reconocimiento expreso de los derechos colectivos indígenas y negros. La Constitución anterior denotaba que el Estado es pluricultural y multilingüe, en la ya aprobada, en cambio se enfatiza las nacionalidades indígenas y la diversidad cultural, esta última como no contraria a la unidad del país. La Carta constitucional dispone que la ley respectiva se encargará de organizar el gobierno y administración de los territorios ocupados por los pueblos indígenas y afroecuatorianos<sup>165</sup>, al denominarlos circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas<sup>166</sup>.

Los derechos en beneficio de las poblaciones indígenas en calidad de colectividades indígenas y afroecuatoriana cristaliza el hecho de mantener su identidad y tradiciones, tanto en el aspecto espiritual, cultural y lingüístico, social, político y económico, como también de conservar y mantener la posesión

<sup>163</sup> CODENPE, *Elementos básicos para la reconstitución de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*, op. cit. p. 8.

<sup>164</sup> María Elena Moreira, *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana*, 3ra. edición, Ediciones Abya-yala, Quito, 2000, p. 7.

<sup>165</sup> El artículo 241 de la Carta Política sostiene: La Organización, competencias y facultades de los órganos de administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas, serán reguladas por la ley; Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de la República del Ecuador, doc., cit. p. 17.

<sup>166</sup> Moreira, María Elena, op. cit., pp. 41-42.

ancestral y la propiedad imprescindible de las tierras comunitarias. Estas pueden ser declaradas de uso público únicamente por el Estado, quedan exentas de pagar el impuesto predial<sup>167</sup>.

Entre otros derechos ciudadanos, la Carta Magna asimismo reconoce el derecho de la población a vivir en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice un desarrollo sustentable (Art. 86). El Estado garantiza la preservación de la naturaleza.

Un aspecto ostensible de ocupación en la investigación y que quiero dejar planteado es el relacionado con las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas mencionadas en la Carta Magna del Ecuador y tratado fundamentalmente por el CODENPE. Esta institución del Estado ante el debate del nuevo modelo político administrativo del Estado promovido por la Comisión Nacional para la Descentralización y Autonomías y Circunscripciones Territoriales-CONAM (1999-2000), propone la "Propuesta circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas"<sup>168</sup> que deben ser debatidas por la sociedad ecuatoriana.

La propuesta realizada por el CODENPE se dirige a la sociedad civil para que se busquen consensos políticos y así se pueda poner en marcha un nuevo modelo de circunscripciones territoriales en el Ecuador. La propuesta tendrá que enfrentar varios desafíos futuros, a saber: 1) atender la problemática del Estado relacionado con la inequidad en la distribución de la riqueza y justicia social; 2) solucionar la problemática de la marginalidad y exclusión de la gran mayoría de la población ecuatoriana, particularmente, de la población indígena y negra; 3) atender las exigencias de una administración descentralizada, eficiente y autónoma; 4) proponer una estructura político-administrativa, la misma que debe responder a la realidad histórico geográfica y cultural y 5) mantener en el ámbito del Estado unitario, la diversidad étnica y cultural y la relevancia de las potencialidades regionales<sup>169</sup>.

El análisis de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas establecidas por el CODENPE, se relacionan con la territorialidad y asentamientos poblados de aquellas, localizadas en la Costa, Sierra y Oriente ecuatoriano (este sin población negra)<sup>170</sup>, las modalidades de organización, gobierno y representación de las nacionalidades indígenas, pueblos indígenas y afroecuatorianos<sup>171</sup>, una propuesta de circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que incluye su definición y requisitos (III 1), justificación de la propuesta (III 2), ciertas premisas fundamentales (III 3), funciones y competencias que deben asumir las circunscripciones territoriales (III 4) y una

---

<sup>167</sup> Idem, pp. 42-43.

<sup>168</sup> Alfredo Lozano Castro (Consultor), *Propuesta Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas*, CODENPE, Quito, mayo 2000.

<sup>169</sup> Idem, p. 4.

<sup>170</sup> Idem, pp. 7-68.

<sup>171</sup> Idem, pp. 69-77.

tipología de configuración de las circunscripciones territoriales (III 5)<sup>172</sup>. Por último, un detalle de la implementación de las circunscripciones territoriales.

En suma, del conjunto global de propuestas realizadas por el movimiento indígena en la sociedad y el marco del Estado se proyecta concretar la participación efectiva de los pueblos indígenas en el Estado. Luis Maldonado, Secretario actual del CODENPE asevera que se requiere por parte de los indígenas y de los no indígenas la elaboración de modalidades de participación consensuada y desde el derecho a la participación. No se trata de que los indígenas se integren al Estado en términos asimilacionistas ni desde lo puramente integracionista ni siquiera desde el sólo enfoque del derecho de exigir, sino desde la plena participación en el Estado<sup>173</sup>. Es decir, en el plano de sujetos y actores socio-políticos.

---

<sup>172</sup> Idem, pp. 77-94.

<sup>173</sup> Entrevista realizada a Luis Maldonado por Francisco Velasco en Radio La Luna en el mes de febrero de 2001.

## CAPITULO III

### CONCLUSIONES GENERALES

1. En el contexto del pensamiento andino tradicional, aquel gran acontecimiento de 1990 fue interpretado como un nuevo pachakutik, esto es, 1) una trascendental transmutación del espacio-tiempo, resultado de una larga evolución anterior (fase histórica pretérita), 2) la eclosión de acumulaciones históricas-culturales y de rupturas y 3) el principio de una nueva época de experiencias históricas transformada por otra. Hoy se habla de la Epoca del Décimo Pachakutik, en donde florecerá nuevamente la sabiduría del mundo andino y se configurará una gran civilización que irá más allá de las fronteras nacionales. En ese sentido, el levantamiento indígena de 1990 vendría a significar un antes y un después histórico; esa noción en la tradición quichua se expresa con el concepto ñaupa pacha.

Siendo así, el levantamiento de 1990 constituyó el momento finalístico de un conjunto de procesos de larga duración y al mismo tiempo generó nuevas condiciones y situaciones para el movimiento indígena y su relación con la sociedad nacional. Se trató entonces de una transición importante entre el pasado-presente y el presente-devenir de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador contemporáneo.

En el estudio correspondiente al primer capítulo, correspondiente al levantamiento indígena de 1990, hemos cristalizado la importancia que tuvieron las demandas planteadas por el movimiento indígena o denominadas "Mandato por la vida" como proyección política del movimiento indígena hacia el futuro del Ecuador. Los 16 puntos sintetizan lo que pretendía dicho movimiento ante el Estado nacional vigente.



A partir de ese momento lo que al Estado le quedó fue serios y azarosos avatares que trascenderían su primordial desafío de reproducir el régimen democrático con otro de mayor democratización de la sociedad nacional.

El movimiento indígena llegó a formular un ambicioso planteamiento cifrado en la reforma del artículo 1 de la Constitución Política del Ecuador, es decir, el reconocimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas del Ecuador y el rango pluricultural del Estado. Ese reconocimiento vendría a crear el marco jurídico para la elaboración de una legislación indígena, sobre la cual el Estado definiría el estatuto jurídico-político de las colectividades indígenas y su específica modalidad de participación e integración a la sociedad general, respetando las diferenciaciones socio-culturales y algunos espacios de autonomía y autodeterminación, cuya ejecución resolvería la marginalidad indígena en el Estado Nacional.

Otro de los grandes resultados del levantamiento indígena de 1990 y como también de la marcha amazónica de 1992 es que el Estado ecuatoriano en su proceso de reproducir o producir la democracia tendría la responsabilidad de perfeccionar las instituciones políticas propias de un régimen y de la sociedad, en los que se actualicen las modalidades de participación y representación. De tal modo que la cuestión indígena debía pasar necesariamente por un tratamiento jurídico e institucional para que se regulen las relaciones indígenas-Estado. Cosa que no sucedió pronto, sino hasta 1994 en que se crea la Secretaría Nacional de Asuntos Indígenas en calidad de organismo estatal para incorporar al indígena al desarrollo socio-económico del país. El paralelismo indígenas-Estado siguió latente.

Luego del levantamiento indígena de 1990 y los otros que prosiguieron en adelante, ya no se podía separar más la cuestión indígena de la cuestión nacional; los indígenas plantearon con ello la noción de un nuevo proyecto nacional, en donde la participación de los indígenas sería imprescindible e inexorable.

Sin embargo, el Estado con su propia visión racionalizadora y centralística no fue capaz de reflexionar y erigir modalidades y procedimientos para enfrentar la problemática indígena, sino hasta luego de la crisis de febrero de 1997 en que se plantearon nuevos esquemas de tratamiento de la temática. El Estado no fue capaz de desarrollar una cultura del consenso ni con los indígenas ni con la generalidad de la sociedad civil ecuatoriana. En el Estado todo se había resuelto entre tronchas interesadas de pequeños grupos de poder, soslayando los intereses nacionales de largo aliento.

2. Durante algunos años de la década de los noventas el movimiento indígena pretendió la reforma a la Constitución Política del Ecuador para que se reconozca la pluriculturalidad y multiétnicidad del país, además de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros. Esa reivindicación terminó con la reforma a la Constitución de varios artículos, entre los cuales el artículo 83 estipuló que los

pueblos indígenas autodenominados como nacionalidades de raíces ancestrales, y los pueblos negros, forman parte del Estado, que es único e indivisible; quedando así reconocido el Ecuador como un país pluricultural de raíces ancestrales, aunque el Estado no se haya reconocido plurinacional.

3. A partir del levantamiento indígena de 1990 el movimiento indígena pretende la institucionalización de un nuevo proyecto nacional de transformación y liberación, que es por tanto una cuestión política y no formal.

Ante el Estado nacional vigente el movimiento indígena delinea algunos planteamientos que buscan lograr un modelo alternativo de desarrollo sustentado en las prácticas autogestionarias de los sectores populares, un régimen político que se sustente en las tradiciones organizativas de los pueblos del Ecuador (democracia participativa) y un régimen de respeto a la multisocio-culturalidad y la libre autodeterminación del otro como otro o el diferente.

El movimiento indígena por medio de la CONAIE en 1994, ante el proyecto criollo nacional establece su propio proyecto político, el cual recoge las necesidades vitales de los pueblos y nacionalidades indígenas planteadas en los años precedentes. La CONAIE como interlocutora directa con el Estado nacional y fundamentándose en la experiencia histórica de los pueblos y nacionalidades indígenas precedentes se opone al proyecto uninacional vigente. En otras palabras, se opone contra el colonialismo español, el régimen republicano constitucionalista y el imperialismo<sup>174</sup>. El proyecto político de la CONAIE critica al Estado nacional contemporáneo y propone la construcción de una nación pluralista y democrática. El proyecto político, teóricamente se convierte en el método apropiado para solucionar los ingentes problemas del subdesarrollo, la dependencia y la corrupción política-administrativa del país. Así también, critica el neoliberalismo con sus consecuencias y pretende "la construcción de un nuevo modelo de Estado y la Nación Plurinacional"<sup>175</sup>.

4. Luego de la Marcha Indígena de Puyo hacia Quito en 1992, la demanda del acceso a la tierra y la legalización de los territorios, el carácter plurinacional del Estado y la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente, estuvo vigente en el movimiento indígena y sin solución. El tema de los territorios quedó relativamente resuelto por el gobierno de Borja. Hacia octubre de ese mismo año, con motivo de la celebración del V centenario del 'descubrimiento de América' el gobierno de Sixto Durán Ballén intervino en los asuntos indígenas mediante la configuración de la Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas. De otro lado, los indígenas evangélicos plantearon al gobierno la creación de un Ministerio Etnico el cual no se hizo efectivo.

A través de la creación de la Comisión Coordinadora de Asuntos Indígenas, encontramos los inicios de una nueva intervención institucional del Estado ecuatoriano para con las poblaciones indígenas del Ecuador, eso sí, venida desde

<sup>174</sup> *Proyecto político de la CONAIE*, Consejo de gobierno, 1994, p. 1.

<sup>175</sup> *Idem.*

la óptica de un Estado liberal integracionista, cuyo objeto principal no es asimilar a los indígenas a la sociedad nacional sino integrarlos en ella, respetando sus valores y peculiaridades culturales; tendencia por cierto nada nueva en el proceso histórico de la pequeña nación mestiza del Ecuador.

El movimiento indígena con la creación de la Comisión de Asuntos Indígenas propuesta por el gobierno de Sixto estuvo en absoluta divergencia, lo que da cuenta de que el aparato del Estado y los organismos indígenas marcharon paralelamente sin indicios de solución a la problemática indígena hasta aquel momento.

5. En 1992 el movimiento indígena también inició un movimiento generador de una nueva ley agraria que finalizó en junio de 1994 cuando el Congreso Nacional aprueba la Ley de Desarrollo agrario. La presente Ley, aprobada por el Ejecutivo, se enmarca en el ámbito de la modernización del Estado promovida por el gobierno nacional y orientada a la producción capitalista. Se establece la capacitación integral al indígena, al montubio, al afroecuatoriano y al campesino en general. Desde la realidad de los hechos me atrevo a aseverar que las poblaciones indígenas y afroecuatorianas en el marco de las políticas agrarias quedan a expensas del movimiento neoliberal, aunque se diga en la Ley que se incluyen en los programas de capacitación conocimientos y técnicas ancestrales.

El INNCA va a ser el organismo encargado de la capacitación campesina e indígena. Aquel instituto como organismo del Estado incorpora la representación del Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y un representante de las organizaciones nacionales indígenas, montubios, afroecuatorianos y campesinos, legalmente constituidos. Es la primera vez en la historia del Ecuador que el Estado incorpora en la gestión de las políticas agrarias la capacitación campesina e indígena. Asimismo, otro gran logro del movimiento indígena, es que la Reforma Agraria no desaparece; la continuidad de la Reforma Agraria implica que debe perfeccionarse, ofreciendo crédito, asistencia técnica y protección a quienes han sido sus beneficiarios o aquellas personas que accedan a la tierra en el futuro.

6. Para llevar a cabo las políticas y acciones del Estado con las colectividades indígenas, el gobierno nacional de Sixto Durán Ballén institucionalizó la SENAIME, cuya función fundamental fue 1) la de planificar, coordinar, realizar seguimiento y evaluar la política y plan de acción del gobierno en las comunidades indígenas y afroecuatorianas, 2) asesorar al Presidente sobre los asuntos indígenas y afroecuatorianos y 3) acreditar la legalización de organismos indígenas.

Cabe evidenciar una vez más que el gobierno continúa en una única línea de pensamiento, la de incorporar a los pueblos indígenas y negros del Ecuador al desarrollo socio-económico del país. El Estado se propone adoptar una política única y coherente para posibilitar el rescate socio-cultural de las 'etnias'. La noción de etnias concebida por el gobierno nacional, me conduce a imaginar la realidad humana ecuatoriana sostenida por el Presidente como un hecho folklórico o

meramente simbólico. En ese sentido de significación eligió a su representante Ejecutivo, de sangre real indígena, el Arquitecto Luis Felipe Duchicela XVIII, cuya representación fue profundamente criticada por la CONAIE, cayendo el gobierno una vez más en lo que he denominado un neoindigenismo estatal influenciado por el etnopopulismo (reformismo demagógico).

7. Las divergencias del movimiento indígena con la SENAIME fueron claras, debido a que este organismo del Estado no contó con la participación activa de las organizaciones indígenas. Por lo que, a partir de la movilización nacional del 5 de febrero de 1997, las organizaciones indígenas demandan la creación del CONPLADEIN. El gobierno de Alarcón suprime la SENAIME e instituye al CONPLADEIN (marzo de 1997). A partir de la presente fecha este organismo del Estado se transmuta en la aspiración de los pueblos indígenas y negros del Ecuador, replanteando así los obsoletos esquemas del Estado verticalista y paternalista. Según una líder indígena, Nina Pacari, el CONPLADEIN se sustenta en el principio del sistema de vida indígena de la **minga**, el **prestamano** y el **trabajo comunitario**, esto es, en los tradicionales lazos de reciprocidad indígena.

8. Una vez más, el movimiento indígena, luego de las reformas constitucionales y el reconocimiento jurídico de las nacionalidades y pueblos indígenas y negros demandan la creación del CODENPE como institución adscrita a la Presidencia de la República del Ecuador. Este organismo del Estado tiene un rango descentralizado y participativo, el cual responde a un proceso organizativo y de lucha por los derechos y las reivindicaciones de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. El CODENPE es una entidad técnica, se considera como una neomodalidad organizativa y representativa del movimiento indígena.

Se puede inferir que las nacionalidades y pueblos indígenas y negros del Ecuador, se sienten propietarios de dicho organismo estatal. El CODENPE establece las políticas de Estado para el fortalecimiento de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, cogestiona entre el Estado y las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador programas de desarrollo integral y sustentable con identidad, coordina niveles de cooperación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo integral y sustentable con organismos nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, entre otras facultades.

9. En el marco de la SENAIME se creó el PRODEPINE, el 15 de noviembre de 1995. Posteriormente, por consenso entre los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador con el Estado se diseña el PRODEPINE como un espacio de concertación política. El proyecto es ejecutado por el CONPLADEIN contando con un crédito internacional proveniente del Banco Mundial y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. De tal manera, en esta coyuntura descubrimos una triada de relación interinstitucional, configurada por los Pueblos Indígenas y Negros, el Estado ecuatoriano y los organismos internacionales de crédito. Empero, es el Estado ecuatoriano ante los organismo internacionales de crédito el que interviene para solicitar el financiamiento del proyecto. Fundamentalmente el Banco Mundial

se convierte en supervisor del proyecto. Me resulta muy intrigante dicha presencia.

La presencia del Banco Mundial me parece que se enmarca en el ámbito del problema de legitimidad democrática y viabilidad política, y, el inquietante problema de la pobreza y sus impactos sociales en el sur, condiciones que conllevan el riesgo de no favorecer las reformas estructurales implementadas en los últimos años<sup>176</sup>, a fin de sostener el modelo económico vigente en las Américas.

10. El movimiento indígena mediante el CODENPE plantea la propuesta de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas que fueron recogidas en la reforma a la Carta Magna del Estado ecuatoriano. Este tópico es un objeto de estudio que dejo pendiente en mi investigación, cuyo planteamiento tiene que ver con la descentralización y los procesos autonómicos del Estado ecuatoriano actual.

11. Por último, un aspecto interesante y transversal a la vez que cruza la tesis es el de la democracia. Este concepto no lo he desarrollado debido a los fines de la tesis. No obstante, creo importante decir algunas ideas que se infieren de la investigación.

Luis Maldonado, dirigente indígena del CODENPE, por ejemplo piensa en una democracia participativa, de consenso. Otro dirigente indígena, Luis Macas también coincide con una democracia de consenso, fundamentada en el diálogo. Para Macas el consenso viene a ser propio de las comunidades indígenas, sin consensos éstas no podrían existir. Y otro estudioso de las organizaciones indígenas del Ecuador, Sánchez-Parga, también tiende hacia la misma interpretación, puesto que las organizaciones indígenas se mueven entre la participación y la representación política.

La democracia como categoría de análisis es extensa en su comprensión. De tal modo conviene dejar sentado que la democracia tiene múltiples interpretaciones y es contextualizada culturalmente. En su origen innato del término se hallan las significaciones de **pueblo y gobierno**. La democracia como tal no puede ser una cuestión estática sino dinámica y por tal motivo es un proceso dinámico; de ahí que exista no la democracia sino procesos de democratización de la sociedad. Cabe inteligir que la democracia es un concepto compuesto de realidades e ideales, por tanto, es un proceso de continua e interminable construcción **ad infinitum**. Para el interés de la presente conclusión, el tipo de democracia a la que me refiero es la **democracia participativa**. El movimiento indígena de Ecuador defiende esta posición. La democracia participativa entiende que cuanto mayores son las posibilidades de participación popular tanto más democrático es el Estado y contrariamente, mientras menos posibilidades de participación hay, más probable es el modelo autocrático.

<sup>176</sup> Al respecto véase la obra crítica de: Ana María Escurra, *El neoliberalismo frente a la pobreza mundial*, Ediciones Abya-yala, Quito, 1998, particularmente, las páginas 61 a 85.

En este marco, el movimiento indígena de Ecuador ha propuesto a la sociedad que se altere el Estado, deje de ser lo que ha sido y se transforme en un nuevo Estado multinacional mediante el reconocimiento de la diversidad y complejidad de la realidad actual de la sociedad. Un Estado homogeneizador no puede ser un Estado democrático en sí mismo sino autocrático; por tanto, se debe cambiar la funcionalidad del Estado, empezando por la participación de toda la sociedad en los problemas que la aquejan. Se trata de que el Estado busque modalidades de consensuar la resolución de conflictos por medio de un auténtico diálogo social o polílogo societal.

En la democracia participativa promovida por el movimiento indígena es fundamental la búsqueda de consensos, además de ser una práctica ancestral indígena. La modalidad de consenso como forma democrática en la comunidad indígena es fundamental. Las comunidades indígenas sin la práctica del consenso no podrían existir. Cualquier decisión importante que se toma al interior de una comunidad indígena se la realiza por medio de la participación de todos sus miembros y mediante el diálogo que trata de lograr acuerdos estables y concertados en base al consenso. Hace dos semanas atrás, pude una vez más vivir en carne propia esta posibilidad en una de las comunidades indígenas de Guaranda, en la comunidad de Kilitahua. Allí las decisiones se toman por consenso comunitario y no por decisión de una persona o grupo minoritario de individuos, es decir, se ejerce la participación y el consenso, y si un individuo decide por sí mismo los deseos del grupo, sencillamente es abandonado, pierde autoridad y liderazgo.

En fin, esta es la práctica que el movimiento indígena le ha propuesto a la sociedad y al Estado ecuatoriano en la actualidad para edificar la democracia. En una sociedad y Estado plurinacional es fundamental el consenso democrático y no la decisión de una minoría social, como ha sucedido a lo largo del Estado republicano.

## SUGERENCIAS FINALES

1. Uno de los temas poco debatidos y llevados a la práctica en el Ecuador han sido la descentralización y los regímenes autonómicos, tampoco existen propuestas viables al respecto. El CODENPE como organismo técnico del Estado y representante del movimiento indígena ha efectuado la propuesta de las circunscripciones territoriales para el Ecuador, en el marco de la Constitución Política del Ecuador, Título XI, De la Organización Territorial y Descentralización, capítulo 1, Del régimen administrativo y seccional (véase el artículo 224). La propuesta aún no ha sido conocida por la sociedad nacional, por tanto, debe ser estudiada y consensuada por ésta y el Estado ecuatoriano.

2. Otro tópico que queda suelto en la tesis es el relacionado con lo del desarrollo integral sustentable con identidad propuesto por el CODENPE. Este como organismo estatal indígena lo propone como uno de los elementos primordiales de su política estratégica para con las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Me fue complejo encontrar material al respecto. Eso sí, existen algunos lineamientos importantes, muestro tres: 1) Plan estratégico de desarrollo para las nacionalidades y pueblos, 2) Proyecto de Ley para la creación del Fondo de Desarrollo de las nacionalidades y pueblos y 3) el programa de fortalecimiento de las nacionalidades y pueblos del Ecuador. Sugiero se estudie la presente cuestión.

3. Desde mi perspectiva muy personal y corro el riesgo del equívoco, la cuestión más inquietante se refiere a las relaciones trilaterales establecidas entre el CODENPE, el Estado y los organismos internacionales de crédito, particularmente, el Banco Mundial. Evidentemente, si es que parto del supuesto

de que el Banco Mundial y otros organismos multilaterales representantes de los Estados centrales más fuertes buscan implantar su poder en el Sur a cualquier costa. Formulando la inquietud en otras palabras, me pregunto: las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador podrán suplantar la influencia del neoliberalismo económico promovido por el Consenso de Washington?, si por un lado existe una globalización económica-política y cultural que se avecina cada vez con mayor fuerza en la sociedad nacional, de qué forma se incorporarán a ellas las nacionalidades y pueblos del Ecuador cuando el Estado ecuatoriano también está interesado en la reforma neoliberal, o más bien, aquellas terminarían en otro de los efectos de la globalización, la revalorización política de la etnia y la cultura? Samuel Huntington habla del resurgimiento de las culturas que no pertenecen a occidente o su indigenización. Hay que profundizar los estudios en la trilogía institucional indígenas-Estado ecuatoriano-organismos multilaterales.

## ANEXOS DEL CAPITULO I

### MUESTRAS DE PERIODICO

#### ANEXO I

##### PUBLICIDAD Y FRACASO

Diario El Comercio del 6 de abril de 1992

“Según los dirigentes de la OPIP, han pasado tres años y la respuesta del gobierno ha sido nula a pesar de los diálogos tan publicitados entre la CONAIE y el gobierno a raíz del levantamiento indígena de junio de 1990.

“Conscientes de que la apertura democrática seguía favorable, la OPIP no retiró la propuesta que fue tergiversada en círculos gubernamentales”, explicó Alfonso Aguinda.

Solo en septiembre de 1991 OPIP tuvo la posibilidad de empezar a aclarar su propuesta cuando logró introducirla en la mesa de discusión.

Sin embargo, según los dirigentes indígenas, los resultados han sido negativos por la actitud del director ejecutivo del Ierac, Luis Luna, quien en vez de aplicar las leyes se ha empeñado en obstaculizar de cualquier forma el diálogo y la entrega de los territorios.

“El Ierac es una institución obsoleta que ya no responde a las exigencias de los estados modernos y que fomenta la división entre los pueblos indígenas, por eso mantenemos nuestro planteamiento al gobierno porque propone soluciones claras y concretas a los



## ANEXO II

### PASTAZA INDÍGENA

Diario Ultimas Noticias del 5 de mayo de 1992.

**"El plazo vence hoy y se anunciará la forma y dimensión de entrega de tierras a los indígenas de Pastaza, como corolario de la marcha que culminó en esta ciudad"**

INFORMES extraoficiales dan a conocer que serían 600 mil hectáreas para los indígenas agrupados en la OPIP (Organizaciones Populares Indígenas de Pastaza). Otras 600 mil hectáreas serían para otros grupos aborígenes de la provincia.

Se conoció también que se establecerá una zona de seguridad –sin posibilidad de donar tierras- en una franja de 40 kilómetros junto a la frontera.

La provincia de Pastaza tiene aproximadamente 2 millones de hectáreas y de allí que en su mayor parte estará entregada a los grupos aborígenes de la zona.

Cálculos aproximados señalan que con la entrega de 1'200.000 hectáreas y otras adjudicaciones la provincia está cubierta en su mayoría bajo esa fórmula.

Dirigentes indígenas manifestaron su desacuerdo con la fijación de 40 kilómetros junto a la frontera y dijeron que se habló de 10.

Se dio a conocer que el Estado se reserva el derecho sobre el subsuelo, y, por lo tanto, se resguarda la posibilidad de explotar yacimientos petrolíferos.

Los indígenas de Pastaza siguen, mientras tanto, en El Ejido, lugar en se ubicaron hasta

### ANEXO III

#### CRITICAN INJERENCIA EXTRANJERA EN LAS COMUNIDADES INDIGENAS

Diario El Expreso del 10 de mayo de 1992.

**Se conoció de fuentes militares, las cuales no descartan que dirigentes de dichas organizaciones reciben entrenamiento de grupos subversivos de otros países.**

QUITO.- En medios militares se conocía que no está descartado que dirigentes indígenas tuvieron entrenamiento y asesoramiento con grupos subversivos, como Sendero Luminoso de Perú.

Repudiaron la injerencia extranjera en las comunidades indígenas. Es fácil darse cuenta de que varios de ellos son casados o conviven con "gringas o gringos" que llegaron como excursionistas y luego consiguieron ganarse la voluntad de esas comunidades.

Inteligencia Militar ha comprobado que las principales familias que están al frente de las organizaciones indígenas del país, han viajado al exterior, principalmente a países europeos, más de 200 veces.

Si tanto se quejan, esos pueblos olvidados, de que no tienen dinero para sustentar su economía, como es posible que tengan dólares para ir a Europa a pasar varias semanas, meses y hasta años?, se preguntan.

Es obvio que la insurgencia también nace por el contacto que tienen con otras culturas extranjeras, que quieren dividir al país en dos Estados con su propia Constitución.

Según trascendió, cuando hace un año existió el levantamiento indígena en la región

#### ANEXO IV

Diario El Hoy del 8 de mayo de 1992.

En el sector de Guamote en la provincia de Chimborazo. INDIGENAS CREAN VIOLENCIA.

El objetivo es amedrentar a los propietarios de tierras para que las abandonen y puedan los revoltosos apoderarse de ellas.

RIOBAMBA.- Indígenas de la provincia de Chimborazo, están organizando actos de violencia en el sector de Guamote.

En días anteriores se produjeron atentados criminales en contra de varios agricultores no indígenas, que tienen la calidad de propietarios legales de predios agrícolas.

Los indígenas, pertenecientes a comunidades de cantón Guamote, también realizaron secuestros y pillaje, denunció a diario Hoy, el vicepresidente del Centro Agrícola Cantonal de esta ciudad, Jorge Velasco.

Velasco, asegura que los campesinos son manipulados por la Diócesis de Riobamba, y son los sacerdotes Julio Gortaire y Pedro Torres, y elementos extraños a Chimborazo, quienes están manejando a los indígenas.

Estos actos de vandalismo, están realizando con la finalidad de amedrentar a los propietarios de algunas haciendas labrantías, con la finalidad de que abandonen las tierras en beneficio de ellos.

## BIBLIOGRAFIA

- 01 ACOSTA, Ramiro et. al.  
1997 *5 de febrero y la revolución de las conciencias*. Primera edición. FUNDACIÓN JOSÉ PERALTA, CETAPE, CETRAPIN, CENAPRO, CENAPECO, FETRAPEC y CECS. Quito: Editora Porvenir.
- 02 ALBAN GOMEZ, Ernesto et. al.  
1993 *Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multiétnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate*. Año Internacional de los Pueblos Indígenas. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 03 ALMEIDA, Ileana Y ARROBO, Nidia (compiladoras)  
1998 *En defensa del pluralismo y la igualdad: los derechos de los pueblos indios y el Estado*. Primera edición, 49 Congreso Internacional de Americanistas, Simposio Político N° 07 en Homenaje a Monseñor Leonidas Proaño, Colección: Biblioteca Abya-yala N° 58, Fundación Pueblo Indio del Ecuador. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 04 ALMEIDA, José et. al.  
1993 *Sismo Etnico en el Ecuador. Varias perspectivas*. Quito: CEDIME y Ediciones Abya-yala.
- 05 AYALA, E., et. al.

- 1992 *Pueblos Indios, Estado y Derecho*. Biblioteca de Ciencias Sociales, volumen 36. Quito: Corporación Editora Nacional.
- 06 BAUD, Michiel et. al.  
1996 *Etnicidad como estrategia en América Latina y El Caribe*. Primera edición. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 07 CODENPE  
s.f. *Aportes de las Nacionalidades y Pueblos. Reconstitución de las Nacionalidades y Pueblos para el fortalecimiento indígenas C.T.I.* Impresión: Nina Comunicaciones, Quito.
- 08 CODENPE, Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador  
1999 *Elementos Básicos para la Reconstitución de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador*. Primera edición. Impresión: Génesis Ediciones.
- 09 Corporación de Estudios y Publicaciones  
1998 *Leyes: desarrollo agrario, colonización de la región amazónica, tierras baldías, organización y estatuto comunas campesinas*. Reglamentos, Edición: 18va, R348, 023, E 17des, Quito, Actualizadas a marzo de 1998.
- 10 DE LA TORRE, Luz María  
1999 *Un universo femenino en el mundo andino. Runapaqpacha kawasaypi warmimanta yuyay, yachaykunapash*. Instituto para el desarrollo social y de las investigaciones científicas, INDESIC y Fundación Hanns Seidel, Quito.
- 11 DURAN BALLEEN, Sixto (Presidente Constitucional de la República del Ecuador)  
1994 *Informe a la Nación 10 de agosto de 1994*. Segundo Año del gobierno, Editora Nacional.
- 12 ECUADOR-PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y NEGROS, LN4277-EC  
1998 *Misión de lanzamiento del Proyecto*. Ayuda Memoria, Quito, 13 de noviembre.
- 13 ECUADOR-PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y NEGROS, LN4277-EC  
1999 *Misión de Supervisión del proyecto*. Ayuda Memoria, Quito 20 de abril.
- 14 FENOCIN

- 1991 *Hacia el nuevo milenio. Tierra, desarrollo, identidad, vida.* Comité Ejecutivo Nacional, Impreso en Taller Gráfico Nuevo Día.
- 15 FEPP  
1994 *Carta al Presidente de la República y al Presidente del Congreso.* FEPP y Organizaciones No-gubernamentales del Apoyo al Desarrollo Rural, Quito, mayo.
- 16 GAVILANEZ, Luis Ma.  
1975 *El FEPP: llamada, pulso y desafío.* El caminar de XXV años del "Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio" desde la inspiración cristiana de su fundador: Monseñor Cándido Rada, Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, Quito.
- 17 GREIMAS, A. J. COURTES, J.  
1992 *Semiótica, Diccionario Razonado de la Teoría del Lenguaje.* Madrid: Ed. Gredos.
- 18 HOBBSAWM, Eric  
1999 *Naciones y nacionalismo desde 1780.* Reimpresión de octubre, Crítica. Barcelona: Grijalbo Mondador.
- 19 IBARRA, Alicia  
1992 *Los indígenas y el Estado en el Ecuador. La práctica neoindigenista.* Segunda edición. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 20 LASCANO P., Mario  
1994 *La Reforma Agraria y sus consecuencias en la comunidad de Porotog.* Monografía de Peritaje, Asesora: Emilia Ferraro, 4 de octubre.
- 21 LOZANO CASTRO, Alfredo  
2000 *Propuesta Circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.* CODENPE, mayo.
- 22 MARZAL, Manuel  
1996 *Historia de la Antropología.* I. Antropología Indigenista. Sexta edición. Volumen I, Universidad Politécnica Salesiana del Ecuador y Pontificia Universidad Católica del Perú. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 23 MEJIA ACOSTA, Andrés y WRAY REYES, Norman  
1997 *Asamblea Nacional para la reforma política. Límites y posibilidades.* Proyecto CORDES-Gobernabilidad, documento de trabajo N° 1, Quito, abril.
- 24 MORENO YANEZ, Segundo y FIGUEROA, José

- 1992 *El levantamiento indígena del inti raymi de 1990*. Coedición: Ecuatoriana de Estudios FESO y Ediciones Abya-yala.
- 25 MORENO Y., Segundo  
1987 *Alzamientos indígenas en la Audiencia de Quito 1534-1803*. Runacunapaj Macanacuicuna, versión quichua de Abel Inga Tenesaca y Carlos Moreno Maldonado. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 26 MOREIRA, María Elena  
2000 *Derechos humanos en la nueva Constitución ecuatoriana*. 3ra. edición. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 27 NAVAS, Mónica  
1998 Ley de desarrollo agrario y tenencia de tierras en el Ecuador. ECUADOR DEBATE, N° 45, Quito, diciembre.
- 28 NEVEU, Erick  
2000 *Sociología de los movimientos sociales*. Segunda edición. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 29 PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y AFROECUATORIANOS, PRODEPINE  
1998 *Plan Operativo 1998*. Quito: enero-julio (archivos del PRODEPINE).
- 30 PROYECTO DE DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDIGENAS Y AFROECUATORIANOS DEL ECUADOR  
1997 *Minutas de negociaciones*. Anexo 2, descripción del proyecto, 10 al 14 de noviembre.
- 31 QUEVEDO, Belisario  
1982 *Historia Patria*. Banco Central. Quito.
- 32 REINO, Pedro  
1996 *Los actos de habla*. Cuadernos de divulgación lingüística, unidades para los estudios de lengua y literatura, Ambato.
- 33 ROSTWOROSKI DE DIEZ CANSECO, María  
1992 *Historia del Tahuantinsuyu*. Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Cuarta reimpresión. Perú.
- 34 SANCHEZ-PARGA, José (compilador)  
1990 *Etnia, poder y diferencia en los Andes septentrionales*. Primera edición. Quito: Ediciones Abya-yala.

- 35 TONELLO, J. y CADENA, M.  
1994 *Al lado de los indios por amor. Posición institucional.* FEPP, 21 de junio, Quito.
- 36 TORRES GALARZA, Ramón (Editor)  
s.f. *Derechos de los Pueblos Indígenas. Situación jurídica y Políticas de Estado.* CONAIE, CEPLAES, Abya-yala. Quito.
- 37 UNDA, Mario y AGUINAGA, Margarita  
2000 *Como rayo en cielo sereno. Reflexiones acerca de la participación popular en el Ecuador.*
- 38 VALLEJO, Raúl  
1996 *Crónica mestiza del Nuevo Pachahutik (Ecuador: del levantamiento indígena de 1990 al Ministerio Etnico de 1996).* Working Paper No. 2, Latin American Studies Center, The University of Mary Land, College Park.
- 39 VARIOS AUTORES  
1986 *Movimientos sociales en el Ecuador.* CLACSO, CAAP, CEDIME, IEE, CAPLAES, CIUDAD, ILDIS. Quito.
- 40 VERDAGUER, Jorge  
1994 *La ley de modernización agraria o "la guillotina" sobre la economía, campesina.* ECUADOR DEBATE, N° 32, agosto, Quito-Ecuador.
- 41 WRAY, Alberto et. al.  
1993 *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado.* Colección: Biblioteca Abya-yala, 2. Quito: Ediciones Abya-yala.
- 42 WOLF, Eric  
s.f. *La formación de la Nación: ensayo de formulación.* Cuadernos, Serie 3, N° 52, PUCE, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas.

## REVISTAS

- 01 MACAS, Luis  
2000 *Diez años del levantamiento en Ecuador.* Revista: América Latina en movimiento. 315, ALAI, Año XXIV, II Epoca, 13 de junio.
- 02 ÑUCANCHICPAC  
1998 *CONPLADEIN Consejo Nacional de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros.* Quito: Ediciones Culturales UNP, marzo.



- 03 PACARI, Nina  
 1997 *La interculturalidad como propuesta de los pueblos indígenas y negros de la sociedad ecuatoriana*. Revista Identidades, Convenio Andrés Bello, IADAP (Instituto Andino de Artes Populares), N° 19, Proyecto Interculturalidad Políticas culturales de alcance regional, Quito.

### PRENSA ECUATORIANA

- 01 *El 169 legitima los derechos indios*, En Diario El Comercio del 19 de abril de 1998.  
 02 *Evangélicos insisten en diálogo*. En Diario La Hora del 12 de octubre de 1992.  
 03 *Firman convenios en favor de indígenas*. En Diario El Telégrafo del 9 de octubre de 1992.  
 04 *Indígenas rechazan colonialismo: seguiremos en pie de lucha*. En Diario La Hora del 13 de octubre de 1992.  
 05 *Indígenas plantearon Ministerio Indígena*. En Diario Ultimas Noticias del 13 de octubre de 1992.  
 06 KIPU 22, *El mundo indígena en la prensa ecuatoriana*, Enero-junio, 1994.  
 07 KIPU 23, *El mundo indígena en la prensa ecuatoriana*, julio-diciembre, 1994.  
 08 KIPU 30, Enero-junio, 1998.  
 09 *La FENOC, al contrario de la CONAIE, se opone a la violencia y está a favor de la propiedad privada*. En Diario El Expreso del 11 de octubre de 1992.  
 10 MENA, Claudio  
 1992 *Hacer justicia*. En Diario Hoy de 14 de mayo de 1992.  
 11 SANCHE-PARGA, José  
 1994 *Los indios y el parkinson gubernamental*. En Diario El Hoy del 28 de abril.  
 12 *Tinte monárquico*, En Diario Hoy del 22 de abril de 1994.  
 13 VELAZQUES, Nina  
 1992 *La caminata*. En Diario Hoy del 21 de abril de 1992.

### REGISTROS OFICIALES

- 01 Administración del Arquitecto Sixto A. Durán Ballén, Presidente Constitucional de la República, N°, 427, Año II, 25 de abril de 1994.  
 02 Ley N° 54, Registro Oficial N° 461 del 14 de junio de 1994.  
 03 Administración del Dr. Fabián Alarcón Rivera, Presidente Constitucional Interino de la República, Quito 18 de marzo de 1997.  
 04 Registro Oficial N° 386, Organo del Gobierno del Ecuador, Administración del Dr. Jamil Mahuat Witt Presidente Constitucional de la República.

**ACUERDOS**

- 01 Acuerdo N° 001 del 24 de junio de 1996. Creación de la Secretaría de Asuntos Indígenas y Minorías Étnicas, SENAIME.

**ENTREVISTAS**

- 01 GARCES, María Eugenia  
2001 El CODENPE. Miembra de la elaboración de textos del CODENPE.
- 02 MALDONADO, Luis  
2001 *El movimiento indígena*. Realizada por Francisco Velasco en Radio La Luna, febrero.