

Fernando García Serrano\*

## Política, Estado y movimiento indígena: nuevas estrategias de negociación en tiempos de la dolarización

**Resumen:** El presente artículo analiza el proceso de diálogo entre el movimiento indígena y el Estado ecuatoriano a partir de la década del 90. Parte del establecimiento del contexto histórico y político del período mencionado, para luego definir a los principales actores sociales que han intervenido en el conflicto. A continuación profundiza tanto en las demandas del movimiento como en los logros y fracasos alcanzados. Concluye con las críticas que diferentes sectores sociales han hecho al diálogo y con los retos y perspectivas que tiene por delante este proceso político de enfrentamiento y de acuerdo.

**Summary:** The present article analyzes the dialogue process between the indigenous movement and the Ecuadorian state, from the nineties on. It starts with an outline of the historical and political conditions and contexts during the period under examination. In the following it tries to define the principal social actors which intervened in that conflictive scene. It continues, then, with a more thorough evaluation of the movement's demands as well as of its achievements and failures. The article concludes with some critical appraisals, by voices from different social sectors and groupings, of the challenges and future perspectives immanent to this political process of confrontations and agreements.

Los diversos “levantamientos nacionales”<sup>1</sup> protagonizados por los pueblos indígenas del Ecuador a partir de 1990 se han convertido en oportunidades privilegiadas para poder analizar el proceso de diálogo que han mantenido con el Estado, ya que en su transcurso o luego de cada uno de ellos se han desencadenado pláticas intensas de negociación entre las partes.

Este proceso se inscribe en la conformación de la denominada ciudadanía social que es un componente clave de la democracia moderna.<sup>2</sup> En el caso ecuatoriano la noción de ciudadanía social se enriquece con la noción de ciudadanía cultural (Kymlicka

---

\* Fernando García Serrano, antropólogo ecuatoriano, coordinador académico del programa de Antropología, FLACSO, sede Ecuador, Quito.

1 Se denominan “levantamientos nacionales” a las movilizaciones sociales organizados por el movimiento indígena que generalmente paralizan la vida diaria del país mientras dura la protesta.

2 Definida la ciudadanía social como el ejercicio y un conjunto de derechos al bienestar, que la sociedad y el Estado (en su representación) otorgan a toda persona humana para garantizar su dignidad (Marshall 1964).



1996) o ciudadanía étnica ([de la] Peña 1995 y 1999).<sup>3</sup> No hay que olvidar que el reconocimiento formal de ambas calidades responde sobre todo a la persistencia de las luchas de organizaciones y movimientos sociales, más que a la buena voluntad de legisladores y políticos, tal como lo plantea Turner (1990), además de implicar una reconfiguración de los propios sujetos étnicos en el contexto de sus relaciones con el Estado, tal como se apreciará en el análisis posterior.

Este trabajo pretende dar cuenta del proceso de diálogo entre el movimiento indígena y el Estado ecuatoriano desde 1990 a la fecha. Para una mejor comprensión del tema daré cuenta en primer lugar del contexto histórico y coyuntural que ha rodeado las protestas y las conversaciones. A continuación haré mención de los principales actores sociales que han intervenido en el diálogo, diferenciando por separado las organizaciones sociales (incluidas las indígenas), las diversas instancias estatales y el resto de actores de la sociedad civil que han apoyado y participado en el proceso. Especial importancia tendrá el entendimiento de las motivaciones de los diferentes actores y las formas en que se manejan las relaciones de poder y los condicionamientos sociales y culturales en un espacio y un período de tiempo específicos (Van Velsen 1967; Garbett 1970).

En la tercera parte me concentraré en las principales demandas o reivindicaciones que el movimiento indígena ha planteado en el transcurso del tiempo, tratando de dividir las para su mayor comprensión en dos tipos, las unas de carácter económico, político y social y las otras de carácter étnico y cultural, precisando que entiendo el proceso de diálogo como un procedimiento de negociación y reajuste entre actores que manejan símbolos y defienden valores culturales diversos en contextos de dominación y resistencia (Ong 1999). Esta parte también incluirá un balance de los logros y fracasos que han tenido las demandas planteadas por los pueblos indígenas durante la negociación con el Estado en el transcurso del período analizado.

En la última parte mencionare las críticas hechas por diferentes sectores sociales al proceso de diálogo entre pueblos indígenas y el Estado, y concluiré con las perspectivas y retos de corto y mediano plazo que este proceso de acuerdos y desacuerdos tiene por delante.

Para el autor es importante mencionar que su elaboración sobre el tema debe ser vista desde la perspectiva de un científico social mestizo, interesado en la comprensión y análisis de los movimientos sociales al interior de un país social y culturalmente diverso del cual forma parte.

## **1. Los hechos**

En esta parte he elegido los sucesos más emblemáticos del diálogo sucedidos en los últimos once años que de alguna manera han marcado los hitos del mismo. El primero tuvo lugar en junio de 1990, el denominado “Primer Levantamiento Indígena Nacio-

---

3 La ciudadanía cultural plantea la lucha por el derecho a las diferencias culturales y a las identidades étnicas, entendidas estas últimas como distintas de las identidades nacionales proclamadas de manera oficial por los Estados ([de la] Peña, en prensa).

nal” por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador –CONAIE–, que planteó una agenda<sup>4</sup> de 16 puntos que combinaba demandas particulares y coyunturales del movimiento con una demanda fundamental que cuestionaba a la estructura misma del Estado ecuatoriano: el reconocimiento de su carácter plurinacional y de paso la necesidad de una reforma política profunda. Este hecho marcó la visibilización de los pueblos indígenas en la esfera pública. En el pasado los levantamientos constituyeron un recurso extremo de resistencia que generalmente fue ignorado por el Estado y el resto de la sociedad y que tampoco desembocaron en procesos de negociación.

En 1992 la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana, CONFENIAE, filial de la CONAIE, organizó una marcha desde su sede regional hasta la capital de la República; su paso por el centro y norte del país le dio a esta marcha un carácter casi nacional, la reivindicación más importante era la legalización de territorios,<sup>5</sup> como paso inicial para plantear la reconstitución de los pueblos y nacionalidades indígenas. En 1994, se produjo el “Segundo Levantamiento Indígena Nacional”; la protesta paralizó durante veinte días el país, la causa que la motivó fue el rechazo a la aprobación de una nueva ley agraria –llamada Ley de Desarrollo Agropecuario– que incorporaba al mercado las tierras comunitarias de las comunidades indígenas por considerarlas “improductivas” y un freno a la “modernización” del campo. Luego de arduas negociaciones entre los dirigentes –liderados por la abogada indígena Nina Pacari– el presidente y los representantes de los medianos y gran propietarios, se logró la reforma del artículo correspondiente de la ley.

En 1996, a propósito de las elecciones presidenciales, de diputados y de gobiernos locales, las organizaciones indígenas decidieron intervenir en las mismas para lo cual crearon el Movimiento Plurinacional *Pachakutic* Nuevo País, que permitió la elección de 53 funcionarios públicos indígenas por primera vez en el país. Los pueblos indígenas decidieron una estrategia política de largo plazo, tomarse los poderes locales por la vía democrática. Luego de la elección del presidente Bucaram las organizaciones indígenas jugaron un papel de oposición temprana frente a los atropellos del gobierno y fueron luego un puntal de las manifestaciones realizadas durante los dos días de huelga que destituyeron al mandatario en febrero de 1997.

Durante el gobierno provisional del presidente Alarcón se llevó a cabo entre mayo y agosto de 1998 la Asamblea Constituyente, que aprobó la nueva Constitución que rige el destino del país desde esa fecha. Para ella fueron elegidos e intervinieron cuatro asambleístas indígenas, que cumplieron un papel muy importante en la aprobación del carácter pluricultural y pluriétnico del Estado ecuatoriano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, las circunscripciones territoriales indígenas,

---

4 La agenda del movimiento va a ser denominada por sus actores como “mandato”, en sentido de que es resultado de las deliberaciones y decisiones del colectivo.

5 Territorios entendidos como la totalidad del territorio que ocupa una comunidad, varias comunidades, un pueblo o una nacionalidad indígena en donde desarrollan sus particulares formas de vida, relaciones sociales, culturales y políticas (CODENPE, 2000).

el pluralismo jurídico y otros artículos en beneficio de los pueblos indígenas. En las elecciones presidenciales y de diputados de 1998 son elegidos seis diputados a través del Movimiento *Pachakutic*, una de ellas, la doctora Nina Pacari, fue nombrada segunda vicepresidenta del Congreso para el período 1998-2000.

En el año 1999, una vez iniciado el período del presidente Mahuad, los pueblos indígenas van a llevar adelante dos levantamientos nacionales mas, el uno en marzo y el otro en julio. El primero, fue realizado luego del feriado bancario y la congelación de cuentas bancarias e inversiones decretados por el ejecutivo en esas fechas. El levantamiento se extendió durante cuatro días y contó con la participación de al menos un millón de indígenas que bloquearon las carreteras de diez provincias de la Sierra y seis de la Amazonía. Este hecho confirió a este levantamiento un carácter especial, llevó al movimiento indígena a negociar con el gobierno en alianza con otros sectores y movimientos sociales igualmente afectados por las medidas.

El evento detonante del levantamiento de julio fue la decisión del gobierno del alza mensual del precio de la gasolina atada a la cotización del dólar a partir del mes de junio; este suceso provocó una alianza social para la protesta semejante a la de marzo, a la cual se incorporaron también los transportistas de todo el país. Además, a diferencia de marzo, las organizaciones indígenas de las provincias de la Sierra centro y norte (Cotopaxi, Tungurahua, Pichincha e Imbabura) culminaron la protesta con una marcha sobre la capital para obligar a una negociación con el Presidente en el mismo centro del poder. Alrededor de 12.000 indígenas marcharon sobre la ciudad de Quito y convergieron en ella el 15 de julio, se quedaron dos días y retornaron a sus lugares de origen el 17 de julio, luego de la firma del acuerdo entre el gobierno y las organizaciones sociales.

A pesar del diálogo<sup>6</sup> y de los acuerdos el gobierno no concretó ni cumplió con ninguno de ellos, mostrando poca capacidad de ejecución y de decisión, por lo cual el sexto congreso de la CONAIE que se realizó en noviembre de 1999 resolvió la interrupción de las conversaciones y el inicio de medidas de hecho. Luego de estos repetidos fracasos de diálogo, ante la ausencia de cumplimiento de los acuerdos logrados con el ejecutivo y el agravamiento de la crisis económica y política del conjunto de la sociedad ecuatoriana que tuvo su punto culminante con la decisión de dolarizar la economía en enero de 2000, el movimiento indígena junto con el resto de movimientos sociales inicia un nuevo bloqueo de carreteras y se pone en marcha la toma de Quito a la par de levantar la reivindicación más radical hecha hasta la fecha: la renuncia de los tres poderes del Estado y la instauración de un nuevo orden democrático alternativo, directo y participativo.

---

6 Es importante precisar que desde el levantamiento de junio de 1990 las negociaciones entre los Pueblos Indígenas y el Estado se dieron en el transcurso de las medidas de hecho, dando lugar a acuerdos que permitían levantar esas medidas. Es a partir del levantamiento de julio de 1999 que una vez logrado un acuerdo se inicia un proceso de diálogo posterior entre las partes con el fin de lograr su aplicación y seguimiento. Algo semejante va a suceder en el último levantamiento reseñado, el de febrero de 2001.

Atrás de esta reivindicación se puso en marcha una estrategia de toma del poder que para el gobierno, los partidos políticos, las élites económicas y las mismas Fuerzas Armadas fue indescifrable: la alianza que los dirigentes del movimiento indígena habían establecido con un sector de oficiales del ejército para acceder al poder rompiendo el orden constitucional. En el desenlace de los acontecimientos del 21 de enero la jerarquía militar jugó al final el papel de mediador entre los movimientos sociales y el resto del país y entregó el poder, sin ser la instancia constitucional encargada para el efecto, al vicepresidente Noboa, actual presidente del Ecuador hasta enero de 2003.

Luego de los sucesos del 21 de enero, cuatro meses más tarde, el 21 de mayo, se realizaron las elecciones de autoridades locales, esto es, prefectos y consejeros provinciales de las 22 provincias, alcaldes y concejales de 215 municipios y la elección de las recién creadas juntas parroquiales rurales que reemplazan a los tenientes políticos según la nueva Constitución. El movimiento indígena participó activamente en la campaña con candidatos propios, luego de conocidos los resultados, el Movimiento *Pachakutic* y otros partidos políticos de centro izquierda con los cuales se alió en algunas regiones del país, lograron 5 de las 22 prefecturas provinciales, tres en la Sierra y dos en la Amazonía, equivalente al 22 por ciento del total, 31 de las 215 alcaldías equivalente al 10 por ciento del total, 11 de los 89 consejeros elegidos, equivalente al 12 por ciento del total, 84 de los 880 concejales elegidos, equivalente al 9,5 por ciento del total. Por último, de un total de 788 juntas parroquiales rurales elegidas ganó 160, equivalente al 20 por ciento. Si se hace un cálculo solamente de los porcentajes, el Movimiento *Pachakutic* logró alrededor del 15 por ciento de la votación nacional.

El último suceso que cierra esta primera parte es el levantamiento nacional realizado en febrero de 2001; las causas del conflicto fueron las medidas económicas adoptadas por el gobierno al inicio del año, especialmente las referidas al costo de los combustibles (gas de uso doméstico y gasolina) y de las tarifas del transporte público. Al mes de esta protesta, el 7 de marzo, se inició un nuevo proceso de diálogo entre el gobierno y los pueblos indígenas que hasta la finalización de este trabajo (febrero de 2002) había concluido de forma parcial como se analizará más adelante.

## 2. Los actores

En el proceso de diálogo en cuestión se puede distinguir tres tipos de actores: los protagonistas, constituidos por las instancias representativas del Estado<sup>7</sup> y las organiza-

---

7 Se trata de funcionarios vinculados al frente político, los ministros de Gobierno, de la Presidencia y Defensa, al frente económico, los ministros de Finanzas, Energía, Agricultura y Ambiente y al frente social, los ministros de Bienestar Social, Salud, Educación y Vivienda, en algunos casos han intervenido también el ministro de Relaciones Exteriores y los asesores del Presidente.

ciones indígenas;<sup>8</sup> los aliados,<sup>9</sup> personificados por sectores sociales que participan, simpatizan o se identifican con las demandas indígenas y por último los mediadores,<sup>10</sup> que son actores con legitimidad social, considerados neutrales por los protagonistas.

En cuanto al Estado, desde el retorno a la democracia en el año 1979, éste no ha podido articular, formular y ejecutar una política pública dirigida hacia los pueblos indígenas. Desde el abandono de las políticas indigenistas a inicios de los 60, representadas por los programas de “desarrollo de la comunidad” ejecutadas por la Misión Andina, incluyó a los pueblos indígenas como parte de las políticas agrarias dirigidas al conjunto de los campesinos del país (Bretón 2001), en especial las políticas referidas a resolver la lucha por los conflictos de tierra dirigidas a beneficiar a los grandes y medianos propietarios, así como a los campesinos “viables” de incorporarse a la modernización agrícola, claramente representadas en la orientación de los proyectos de desarrollo rural integral de los 70 y 80.

La irrupción del movimiento indígena en 1990 puso en evidencia el carácter discriminatorio del Estado ecuatoriano respecto de los pueblos indígenas. Además de ignorar su existencia política y constitucional, muestra un claro desconocimiento de su realidad y formas organizativas. Los diferentes “levantamientos” han sido tratados como incendios esporádicos a sofocarse, como protestas públicas coyunturales que si no se han resuelto por la vía de la negociación se han solucionado con el uso de la represión armada.<sup>11</sup>

No hay que olvidar que los diferentes procesos de diálogo desarrollados hasta la fecha reúnen a protagonistas que históricamente han sido subordinados y que han estado sometidos a procesos de ejercicio vertical del poder, al punto que los principales logros del movimiento indígena no se han dado como resultado de negociaciones y acuerdos, sino que han sido alcanzados durante la permanencia de las medidas de protesta, es decir, en condiciones de pugna y lucha social y política.

La propuesta de los pueblos indígenas propugna la consolidación de un Estado plurinacional y de una sociedad intercultural, entendidos como la interrelación entre las diversas culturas de los pueblos que habitan en un mismo espacio geopolítico, basada en el respeto a las diferencias culturales y en el logro de la unidad en la diversidad

---

8 Me refiero a las organizaciones indígenas nacionales, mencionadas en orden de importancia respecto al grado de representación que ostentan, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos, FEINE, la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras, FENOCIN, y la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI.

9 Es el caso de la Coordinadora de Movimientos Sociales que reúne a organizaciones de base no indígenas vinculadas con los partidos de izquierda, algunos sindicatos de trabajadores estatales, grupos de intelectuales y profesionales y ONGs de desarrollo.

10 Este papel han cumplido la Iglesia, representada por su jerarquía, la Fundación Rigoberta Menchú y la llamada Comisión de Observadores, formada por funcionarios de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el país.

11 Tal como sucedió en los levantamientos de 1999 y 2001, en los que hubo heridos y muertos que lamentar.

(García 2001). Este planteamiento ha pasado a convertirse en el referente de su lucha en el corto y mediano plazo y en un reto para la sociedad civil ecuatoriana en su conjunto.

Uno de los cambios alcanzados en su relación con el poder político estatal por el movimiento indígena es la de poder “hablar con voz propia”, lo que Andrés Guerrero (1997) llama representación ventrílocua, es decir el movimiento ya no necesita de intermediarios<sup>12</sup> (blanco-mestizos y ciudadanos) para intervenir en la esfera política y pública, práctica generalizada hasta bien avanzado el siglo XX. Hoy en día se expresa y manifiesta por cuenta propia al interior de la sociedad nacional, modificando de esta manera los parámetros tradicionales de lo político para lograr su reconocimiento. Este cambio importante, por supuesto, no ha significado que los indígenas sean considerados ciudadanos en toda su dimensión, como cualquier grupo social, por el resto de la sociedad nacional no indígena, debido a la persistencia de la llamada “frontera étnica”,<sup>13</sup> que impide una percepción y práctica de igualdad ciudadana y que se niega abandonar los prejuicios, muchos de ellos de origen racista, mantenidos a través de una historia de dominación y exclusión.

Otro planteamiento indígena que cuestiona el modelo de Estado homogéneo y unitario es la tesis de las autonomías como pueblos o nacionalidades. Este asunto que forma parte de la agenda de descentralización del país muestra para el caso indígena alguna especificidad. La autonomía es concebida como el reconocimiento de parte del gobierno central de territorios propios, el uso y explotación de los recursos naturales, la elección de sus propias autoridades de acuerdo con sus prácticas, la administración de justicia conforme sus “normas y costumbres”, la vigencia de la lengua nativa y la práctica de otras manifestaciones culturales relacionadas con la medicina, el conocimiento, la educación, etc., lo cual refuerza la vigencia del planteamiento del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, que no fue aprobado por la Asamblea Constitucional de 1998.<sup>14</sup>

Los actores considerados como aliados de los pueblos indígenas han debido enfrentar una posición que actualmente es muy debatida. ¿Representan las reivindicaciones indígenas solamente las demandas de su población o también las del resto de pobres del país que no son indígenas?<sup>15</sup> Las opiniones son controvertidas, el movimiento indígena ecuatoriano con la consigna utilizada en el levantamiento de febrero de 2001 “nada sólo para los indios” pretende asumir propuestas y conquistas que le den

---

12 Principalmente a funcionarios de gobierno, iglesia, partidos políticos y hacendados.

13 Siguiendo a Guerrero (1997: 105) quien toma la noción de “frontera étnica” de F. Barth (1976), “siempre y cuando se la despoje de sus referentes funcionalistas (el *estatus* y la *adscripción* parsonianos) y se la coloque en el contexto de un cruce entre el concepto de *matriz binaria compulsiva* (Butler) y el de *campo de correlaciones de fuerza* (Bourdieu)”.

14 La oposición provino principalmente de la derecha política y de las Fuerzas Armadas por atentar contra la ley de Seguridad Nacional.

15 Este aspecto es largamente analizado por varios autores en la revista *Íconos* (FLACSO, sede Ecuador), No. 10, abril de 2001.

mayor protagonismo político, otros movimientos sociales no se sienten debidamente representados y el Estado hace esfuerzos para contener las demandas sociales y económicas del conjunto de sectores populares que se multiplican. Cabe precisar que la posición de los pueblos indígenas atraviesa actualmente una ausencia de propuestas del resto de la sociedad civil (especialmente surgidas de las clases medias y populares) que le permite formular y negociar pedidos, generar críticas a sus propias propuestas e imaginar nuevas alternativas.

Los que han actuado como mediadores en el proceso de diálogo han cumplido un papel coyuntural de convocatoria y han mostrado sensibilidad a las propuestas de los pueblos indígenas. Especialmente en dos ocasiones importantes se puede observar la función cumplida. Me refiero a la mesa de negociación previa a la aprobación de la nueva Constitución de 1998, en la cual el poder de convocatoria de la Iglesia ecuatoriana fue capaz de juntar en una misma mesa a las organizaciones indígenas con las élites económicas, los partidos políticos, los diputados, las Fuerzas Armadas y otros movimientos sociales con el fin de aprobar las reformas logradas. La otra ocasión fue el proceso de diálogo mantenido entre el Estado y las organizaciones indígenas luego del levantamiento de febrero de 2001, para el cual los protagonistas eligieron una misión de observadores de los organismos internacionales de desarrollo residentes en el Ecuador que sea capaz de intervenir cuando el diálogo se trabe con el fin de plantear alternativas de posibles acuerdos.

### **3. Las demandas y los logros**

El denominado “mandato” de los pueblos indígenas formulado a partir del primer levantamiento nacional se ha ido transformando a través del tiempo y cambiando conforme las vicisitudes de la vida política y económica del país. Cabe mencionar que el Ecuador, como el resto de países de la región, ha debido implementar un conjunto de medidas de ajuste económico a partir de 1982, la mayoría de ellas con alto costo político y social.<sup>16</sup>

Las demandas han girado, según el mismo movimiento indígena, alrededor de dos ejes, el uno vinculado con el bienestar de toda la población pobre del país y el otro con aspectos relacionados con el bienestar específico de los pueblos indígenas. A manera de ilustración me serviré del análisis de la plataforma de demandas planteadas en el último levantamiento de febrero de 2001 para mostrar este hecho.

El acuerdo al que se llegó luego de 15 días de paralización y protesta constaba de 23 puntos. El primer eje incluía los siguientes puntos: en el tema de combustibles, la congelación de los precios de la gasolina por un año, la reducción del costo del cilindro de gas de 15 kilos de 2 a 1,60 dólares y la prohibición de la introducción de kerex en el

---

16 A manera de referencia, según estudios hechos por el Banco Mundial, para 1990 el 52 por ciento de los ecuatorianos se encontraban por debajo de la línea de pobreza, en el 2000 esta cifra llegaba cerca del 80 por ciento.

mercado nacional. En el tema de transporte público, la revisión de las tarifas y el cobro del 50 por ciento del pasaje para niños, estudiantes, discapacitados y personas de la tercera edad. Otro tema era la reestructuración, fortalecimiento y capitalización de dos organismos del Estado, el Banco de Fomento y la Corporación Financiera Nacional, para que puedan conceder créditos a los pequeños y medianos productores, a las microempresas y empresas comunitarias del campo y de la ciudad, acompañado de capacitación y asistencia técnica. Otro aspecto importante tenía que ver con la recuperación de recursos económicos entregados a la banca privada que había quebrado o había sido intervenida por el Estado. El siguiente estaba relacionado con la participación en la discusión de la reforma tributaria y reestructuración del sistema aduanero, planteadas en ese momento por el gobierno nacional. También se planteó la rebaja y subsidio de las tarifas eléctricas, el congelamiento de los artículos de primera necesidad, medicinas, materiales de construcción e insumos agrícolas, además de un estricto control de precios a través de la vigencia de listas oficiales de precios. Los últimos puntos de este eje consistían en la participación de las organizaciones sociales e indígenas en la elaboración de proyectos de inversión social para canje con la deuda externa dirigidos a los 50 cantones y 200 parroquias más pobres del país, el apoyo a la población inmigrante que ha salido de país y la objeción al *Plan Colombia*, en especial a la base de Manta.

El segundo eje comprendía igualmente un conjunto de planteamientos; el primero tenía que ver con el incremento de presupuesto estatal para los organismos indígenas creados en el transcurso de los últimos años; se trata del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, la Dirección Nacional de Salud Indígena y el recientemente creado Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, FODEPI. Se contemplaba también la solución de conflictos pendientes de tierras, aguas y otros recursos naturales en los que estaban involucradas las organizaciones indígenas. Otro aspecto estaba relacionado con el fortalecimiento de las organizaciones representativas de las nacionalidades y pueblos indígenas, en especial de los más pequeños y vulnerables. La creación de un fondo de riego para terminar los proyectos inconclusos y la realización de estudios para nuevos proyectos era otro planteamiento del acuerdo. Por último la suscripción y ejecución de convenios puntuales entre 16 instancias del Gobierno y las organizaciones indígenas que aseguren los acuerdos anteriores.

El acuerdo final señalaba la creación de una comisión de alto nivel integrada por las organizaciones indígenas nacionales y las dependencias estatales encargada de la puesta en marcha de los acuerdos, además de tres disposiciones transitorias relacionadas con la libertad y suspensión de acciones legales contra las personas que intervinieron en el levantamiento, la indemnización a fallecidos y heridos graves y la devolución de bienes de subsistencia retenidos durante el levantamiento.

El proceso de diálogo para la concreción de los acuerdos se inició al mes del levantamiento, el 7 de marzo, luego de ocho meses de negociaciones, en noviembre 2001, en los que hubo bloqueos e interrupciones, con la aprobación de las partes se

constituyó la denominada “Secretaría Operativa”, conformada por tres representantes del gobierno y tres de las organizaciones indígenas nacionales, encargada de formular las medidas operativas de 7 de los 23 puntos del acuerdo de febrero<sup>17</sup>, con el fin de que luego puedan ser aprobadas por el Presidente y los dirigentes del movimiento indígena. Las medidas operativas de los acuerdos fueron aprobadas por la “Secretaría Operativa” a mediados de diciembre, sin embargo las organizaciones indígenas hasta la fecha niegan la vigencia de tales acuerdos.

Como se podrá apreciar las demandas, además de numerosas, son complejas y requieren de acuerdos posteriores entre las partes. Ensayar un balance del largo proceso de diálogo entre los protagonistas resulta difícil por lo cual he preferido hacer mención a los logros y fracasos que ha arrojado el proceso para los pueblos indígenas, para que a través de este análisis se pueda contemplar las diferentes estrategias utilizadas por los diferentes actores.

A manera de avance se puede mencionar los principales aspectos que forman parte de los logros mencionados. Trataré de mencionarlos en forma cronológica: el reconocimiento del sistema nacional de educación bilingüe, la concesión de territorios a los pueblos amazónicos y costeños por alrededor de tres millones y medio de hectáreas, la declaración de las tierras comunitarias indígenas como imprescriptibles e inalienables, la participación en el proceso electoral con candidatos propios a través del movimiento político *Pachakutic*, el nombramiento de funcionarios públicos con la anuencia y mandato de las organizaciones indígenas y con la posibilidad de revocatoria<sup>18</sup>, la suscripción y ejecución del proyecto PRODEPINE durante una primera fase de cuatro años, 1998-2001 por 50 millones de dólares, la aprobación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y negros en la Constitución,<sup>19</sup> la constitución de la Comisión de Pueblos Indígenas y otras Etnias del Congreso Nacional, la resolución del Tribunal Constitucional ante el recurso de amparo planteado por la Federación Independiente del Pueblo Shuar del Ecuador, FIPSE, para que las empresas petroleras negocien la explotación de los recursos del subsuelo con los representantes reconocidos por los pue-

---

17 Los siete puntos son: cinco del eje vinculado con el bienestar de toda la población, esto es, el costo de los combustibles, el costo de las tarifas de transporte, la capitalización del Banco Nacional de Fomento para ofrecer crédito a los pequeños productores, el apoyo a la población inmigrante que ha salido del país y la objeción al *Plan Colombia*. Los otros dos puntos son del eje que beneficia al conjunto de la población indígena, me refiero a la resolución de los conflictos de tierra que se encuentran pendientes y a la creación del fondo de riego.

18 Se trata del secretario ejecutivo del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, el director de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB, el director de la Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas y algunos cargos nombrados desde el ejecutivo y el legislativo, como son los vocales del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, financiado por un préstamo del Banco Mundial, del FIDA, una contraparte estatal y de los beneficiarios.

19 La Constitución adicionalmente aprobó el carácter multicultural y multiétnico del Estado ecuatoriano, la vigencia del pluralismo jurídico y la creación de las circunscripciones territoriales indígenas y negras.

blos indígenas y la creación del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas con recursos del presupuesto nacional.

Las limitaciones por su lado tienen que ver con la no aprobación del carácter plurinacional del Estado ecuatoriano, la pérdida de credibilidad del diálogo, usado por el Estado como dispositivo de poder, la confirmación del poder de los levantamientos como mecanismos de logro de resultados, la división y desacuerdo de las organizaciones indígenas nacionales en los diferentes procesos de diálogos,<sup>20</sup> la falta de seguimiento de los acuerdos logrados con el Estado una vez que fueron aprobados luego de superada la protesta pública, una limitada capacidad de establecer alianzas sociales con el resto de sectores sociales y grupos de poder político y económico<sup>21</sup>, la insistencia exagerada en acciones y resultados de carácter político en desmedro de otras más de carácter étnico y cultural, el caso de la educación bilingüe y la falta de legislación secundaria que permita la aplicación de las normas constitucionales son ejemplos ilustrativos.

Es importante mencionar también la frustrada consulta popular convocada por el movimiento indígena para agosto de 2000 para reformar la Constitución debido a la alteración de las firmas de apoyo, así como el fracaso de un levantamiento nacional convocado por el presidente de la CONAIE en septiembre del 2000.

#### **4. Críticas y perspectivas**

Durante el proceso de diálogo las críticas al movimiento indígena por parte del resto de instituciones de la sociedad civil ecuatoriana más bien han sido escasas y puntuales. La derecha política y los grupos de poder económico han pasado de una cierta apertura étnica (León 2001), mostrada en la Asamblea Constituyente de 1998 por ejemplo, a una posición de descalificación y menosprecio luego de los levantamientos realizados a partir de 1999.<sup>22</sup>

Otros sectores que han mostrado una posición crítica es el movimiento de mujeres y el resto de movimientos sociales. El primero ha cuestionado el carácter patriarcal de la sociedad indígena y la utilización indiscriminada de los usos y costumbres para justificar ciertas situaciones de inequidad y exclusión respecto de las mujeres indígenas. El segundo se ha hecho eco de la exclusión sufrida en los procesos de negociación con el Estado, la pérdida de perspectiva para discutir los problemas fundamentales de la so-

---

20 La única ocasión en las que las organizaciones nacionales indígenas se presentaron unidas en el diálogo fue en febrero de 2001, sin embargo el costo fue la exclusión de otros actores sociales del proceso.

21 En este sentido la alianza hecha por el grupo de dirigentes indígenas nacionales y un sector de las Fuerzas Armadas en enero del 2000 constituye una excepción.

22 La noción más utilizada respecto al movimiento indígena es la de representar a una minoría, de ser agentes de subversión del orden y de atentar contra el “desarrollo” del país al paralizar el país continuamente con los levantamientos.

ciudad y que inclusive son parte del proyecto original de los mismos indios,<sup>23</sup> la tendencia de negociar con el Estado con agendas cerradas ha evitado muchas veces discutir una verdadera reforma política nacional, lo cual permite que el Estado defina lo que se negocia desde sus intereses (Dávalos 2001)<sup>24</sup>.

Otras críticas han ido orientadas a la utilización de mecanismos intrincados de negociación<sup>25</sup>, propuestos por el mismo movimiento indígena, que más que darle transparencia al proceso lo han hecho más tortuoso y prolongado. Igualmente la información pública del avance de las negociaciones ha sido insuficiente, impidiendo que otros sectores políticos interesados en este tipo de acuerdos puedan intervenir en el mismo y criticarlo.

Respecto a las perspectivas los acuerdos obtenidos a través del diálogo entre Estado y movimiento indígena vuelven a diluirse en el corto plazo, especialmente por ser el 2002 un año electoral, lo cual altera sobremanera el panorama político. El movimiento indígena debe pronunciarse por un candidato presidencial (indígena o no indígena) y participar como parte de los partidos y movimientos políticos en la elección de los 121 diputados que forman parte del parlamento. Los resultados que logre en las próximas elecciones podrían cuestionar seriamente su “peso político” a nivel nacional.

Como resultado de lo anterior al gobierno de turno no le interesa gastar más energía en lograr acuerdos con el movimiento indígena ya que debe preservar las garantías mínimas de gobernabilidad que permitan un proceso electoral sin sobresaltos, a lo que se añade que es su último año de gobierno y por lo tanto no está dispuesto a asumir compromisos políticos de mediano y largo plazo que comprometerían al próximo gobierno.

Otro elemento que preocupa dentro del movimiento, especialmente a las organizaciones de base, es la participación cada vez mayor de sus dirigentes en la lid electoral con fines personalistas, lo cual puede hacer olvidar las reivindicaciones más colectivas que son el motivo de lucha y movilización de la población indígena en su conjunto.

Para finalizar vale la pena dejar planteadas algunas preguntas y retos que el movimiento debe enfrentar en el futuro cercano. ¿Hasta qué punto el factor étnico es un factor de movilización política, cuando el movimiento asume la reivindicación de otros sectores sociales no indígenas? ¿Cuál es el aporte para el fortalecimiento de la democracia que pueden hacer los denominados “municipios alternativos” (mayoritariamente

---

23 Me refiero a la propuesta de la plurinacionalidad del Estado ecuatoriano, a la urgencia de construir una sociedad intercultural que reemplace al Estado-nación monocultural y a la necesidad de una reforma política nacional.

24 Así lo demuestra lo sucedido durante el proceso de negociación: el gobierno aprobó la subida del IVA del 10 al 12 por ciento y aceleró el proceso de privatización de los servicios básicos, especialmente de las empresas eléctricas y telefónicas.

25 En el diálogo iniciado en marzo de 2001 las organizaciones indígenas crearon dos niveles de representación, una “técnica” representada por los vicepresidentes de las organizaciones encargada de participar directamente en las mesas de discusión y otra “política” conformada por los presidentes de las mismas encargada de avalizar y garantizar la ejecución de los acuerdos. En el proceso hubo interferencias entre las dos instancias, la “técnica” tuvo más protagonismo mientras la “política” al final se quedó sin funciones.

indígenas) desde el nivel de lo local? ¿Qué alianzas políticas debe privilegiar el movimiento en la campaña electoral de presidente y diputados? ¿Debe el movimiento lanzar un candidato propio a la presidencia de la república? ¿Cómo llevar adelante una propuesta de reforma política nacional que involucre al conjunto de la sociedad ecuatoriana y no sólo al movimiento?

## Bibliografía

- Barth, Frederick (1976): *Los grupos étnicos y sus fronteras*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bretón, Víctor (2001): *Cooperación al desarrollo y demandas étnicas en los Andes ecuatorianos*. Quito: FLACSO, sede Ecuador; serie Atrio.
- CODENPE [Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador] (2000): *Propuestas de las nacionalidades y pueblos indígenas para el nuevo milenio*. <<http://oitandina.org.pe>>.
- Dávalos, Pablo (2001): “Diálogo y poder: los simulacros de la democracia.” En: *Íconos (Revista de FLACSO, sede Ecuador [Quito])*, 11: 6-15.
- Garbett, G. Kingsley (1970): “The Analysis of Social Situations.” En: *Man*, 5: 214-227.
- García, Fernando (2001): “¿Un levantamiento indígena más? A propósito de los sucesos de febrero de 2001.” En: *Íconos (Revista de FLACSO, sede Ecuador [Quito])*, 10: 34-38.
- Guerrero, Andrés (1997): “Poblaciones indígenas, ciudadanía y representación.” En: *Nueva Sociedad*, 150: 98-105.
- Kymlicka, Will (1996): *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
- León, Jorge (2001): “Conflicto étnico, democracia y Estado.” En: *Íconos (Revista de FLACSO, sede Ecuador [Quito])*, 10: 48-56.
- Marshall, T. H. (1964): *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York: Doubleday.
- Ong, Aihwa (1999): “Clash of Civilizations or Asian Liberalism? An Anthropology of the State and Citizenship.” En: Moore, Henrietta (ed.): *Anthropological Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Peña, Guillermo de la (1995): “La ciudadanía étnica y la construcción de ‘los indios’ en el México contemporáneo.” En: *Revista Internacional de Filosofía Política*, 6: 116-140.
- (1999): “Reflexiones preliminares sobre la ciudadanía étnica. (El caso de México).” En: Olvera, Alberto J. (ed.): *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México: El Colegio de México.
- (en prensa): “Ciudadanía social, demandas étnicas, derechos humanos y paradojas neoliberales: un estudio de caso en el occidente de México”.
- Turner, Bryan S. (1990): “Outline of a Theory of Citizenship.” En: *Sociology*, 24: 189-214.
- Van Velsen, Jaap (1967): “The Extended Case Method and Situational Analysis.” En: Epstein, A. L. (ed.): *The Craft of Social Anthropology*. London: Tavistock.

