

**Entre la asimilación y la diferencia:  
la Asamblea Constituyente y los territorios indígenas**  
*Between assimilation and difference:  
The Constituent Assembly and indigenous territories*

Santiago Kingman  
Sociólogo

Fecha de recepción: julio 2008  
Fecha de aceptación y versión final: julio 2008

**Resumen**

Dentro del marco de la Asamblea Constituyente instalada en el Ecuador desde noviembre del 2007, este artículo discute los mecanismos que han asumido los pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía frente al Estado en la búsqueda por concretar sus demandas de inclusión. El texto analiza cómo estos mecanismos develan concepciones diferentes frente al tema, producto de experiencias históricas y geográficas diferentes, las cuales oscilan entre la asimilación por un lado, y la diferenciación, por otro.

*Palabras clave:* inclusión, circunscripciones, territorio, indígenas, Asamblea Constituyente, Ecuador

**Abstract**

This article discusses the mechanisms used by Amazonian and highland indigenous communities in their effort to consolidate demands for political inclusion, within the context of the Constituent Assembly initiated in Ecuador in November 2007. The author analyses the way in which these mechanisms reveal distinct approaches to the concept of inclusion, itself a product of distinct historical and geographical experiences; and how the notion of inclusion oscillates between assimilation on the one hand, and differentiation on the other.

*Keywords:* inclusion, circumscriptions, territories, indigenous, Constituent Assembly, Ecuador

El uso del concepto generalista de *movimiento indígena*, tal vez no ha permitido entender cómo, entre fines de los 80 y 90, se construyó una alianza de las particularidades y cómo, dentro de un mismo saco, múltiples dinámicas pudieron encontrarse y caminar juntas. Las crisis en cambio tienen la bondad de sacar a flote las diferencias.

El comportamiento político de las organizaciones de pueblos originarios del Ecuador a partir de su alianza con Lucio Gutiérrez y su crisis posterior no podrá analizarse sino cuando exista suficiente distancia. El vértigo de su caída ha dejado una suerte de sorpresa y perplejidad que dificulta el análisis; dificultad que se ha visto acrecentada por la gran dispersión en las actitudes políticas e ideas sobre el mundo actual que manifiestan los líderes indígenas. La perplejidad es aún mayor tras el liderazgo englobante o totalizador del presidente Rafael Correa.

Los pueblos indígenas han desarrollado diversos tipos de iniciativas con respecto al poder en los diferentes momentos de nuestra historia colonial y republicana, las mismas han dado lugar a distintas experiencias de lucha, enfrentamientos y alianzas. Contemporáneamente ha tenido lugar un proceso contradictorio de relación e inserción en el Estado moderno, del que es parte la creación de organismos estatales para los indígenas y dirigidos por ellos. Los mecanismos y formas a través de las cuales estos pueblos han asumido este proceso han variado de acuerdo a las distintas regiones y experiencias históricas. El objetivo de este artículo es mostrar las distintas posiciones asumidas por los pueblos indígenas de la Sierra y la Amazonía en la Asamblea con respecto a su relación con el Estado, bajo la idea de *inclusión*.

En términos generales, podría decirse que la demanda de inclusión desde lo ideológico-político es una propuesta de adaptación a los cambios políticos que responde al vacío de

hegemonía de los últimos 15 años y a la toma de oportunidades que el Estado va creando. Pero la inclusión, asumida como objetivo y como demanda es más que eso, ha permitido la supervivencia de las formas de poder en los pueblos indígenas, los sistemas de acumulación de diversos tipos de capital y la construcción de redes entre el Estado y la sociedad. Así, los alcaldes y concejales de los pueblos originarios, que aprendieron el teje y maneje político, los rituales y las leyes del Estado, la asimilación en lugar de la diferenciación, han logrado una continuidad de relación con la esfera del poder; sea a través de vinculaciones o acuerdos bajo la mesa, la combinación de alianzas políticas y su militancia en Pachakutik, en movimientos político-religiosos y ahora en el Movimiento País.

Igual sucede con los empleados indígenas en instituciones estatales como el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), las direcciones de educación bilingüe, de salud, de justicia. Su supervivencia depende en buena medida del manejo de la técnica y los rituales del mundo público. Así, un dirigente indígena podría perder fuerza al no sostener alianzas con el partido de gobierno. Si pone sus votos y “su” gente, en un presta-mano con el gobierno nacional, sus *ineficiencias* o *corrupción*, por ejemplo, podrían pasarse por alto. Muchos “políticos indígenas de la oportunidad” saben que ante un modelo de Estado que quiere ganar fuerza, autoridad y tiene dinero para hacerlo; o se ponen en la correntada o se quedan en los vados, dando vueltas sobre sí mismos. La idea es clara, y así se recoge en una carta hecha pública por la Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (CONAIE) en el 2003, donde planteó que el “objetivo es asegurar la participación activa y permanente en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder de las nacionalidades, pueblos, gobiernos locales y de la sociedad en general” (*El Comercio*, marzo 2003).

Este ha sido también el comportamiento frente a la Asamblea Constituyente. La dispersión y fragmentación de las relaciones del movimiento indígena, en relación a los asambleístas y el Buró Político de Movimiento País, fue marcada. La CONAIE no lideró a Pachakutik, y el partido no lideró a sus asambleístas. Los líderes de la Sierra ya no necesitaron a la CONAIE para sus agendas particulares. Un indicador es que la dirigencia de esta organización haya quedado en manos de un joven amazónico del ala más radical, símbolo de la lucha territorial y de la oposición firme a las petroleras, Marlon Santi. Pero como nadie puede escapar a su pasado, la CONAIE presentó una propuesta que buscaba amalgamar intereses diversos en relación a las Circunscripciones Territoriales Indígenas (CTI).

La Constitución de 1998 en el inciso referente al sistema descentralizado de gobiernos autónomos reconoció las CTI-A, es decir, demarcaciones territoriales de los pueblos indígenas y afroecuatorianos, donde estas son reconocidas como parte del sistema de gobiernos locales del Estado ecuatoriano. Luego de dicho reconocimiento debió elaborarse una ley que haga viable este sistema de gestión local de los territorios indígenas. Sin embargo, las demandas de los líderes indígenas serranos no se orientaron en este sentido y durante diez años se ocuparon, más bien, en copar los gobiernos de provincias, cantones y parroquias, el CODENPE, el Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (ECORAE) y otros aparatos del poder. Así, el *tema de la inclusión*, fue más importante para esos dirigentes que el de la diferencia.

La propuesta de gobiernos territoriales indígenas para la reciente Asamblea Constituyente no respondió a un solo criterio. La esperanza principal de muchas organizaciones indígenas estuvo puesta en la representatividad en las estructuras del Estado: por ejemplo, se abogó por una participación del 10%

de indígenas en todos los ministerios y la creación de subsecretarías indígenas en todos ellos. De modo particular la Cofereración Kichwa del Ecuador (ECUARUNARI) lo plantea así, en relación al Estado central: “una transformación de la estructura del poder”, una participación en los órganos del poder constituido. Esta visión no discute a fondo el tema de gobiernos locales indígenas, sino la inserción en las estructuras existentes, de modo que el tema de territorialidad desaparece, quedando solamente el espacio del Estado. En el reconocimiento de los derechos colectivos, la nueva constitución deja abierta esta puerta: *participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.*

Por supuesto que de este modo, el tema de la *inclusión* como representación en el aparato estatal creó confusiones y motivó fuertes discusiones en el mundo indígena: ¿Quién nos designa? ¿Cómo entramos al Estado? ¿Lo hacemos desde los partidos o desde las organizaciones? Perdido el concepto práctico de autonomía en el territorio—donde la diferencia es el elemento central y la representatividad fluye— la discusión sobre la representación en los organismos del Estado no da salidas.

¿Qué es lo que se pierde de este modo? La capacidad de adaptación desde la autonomía y la capacidad de representación desde el territorio. La modernización ya no se construye desde la particularidad y la diferencia. No se da cabida a un manejo del territorio, el ambiente y la cultura propio. No se es ciudadano desde un espacio territorial diferenciado, sino desde la organización político-social. En el texto constitucional se expresa evidentemente el acumulado de los esfuerzos de los pueblos originarios, se expresa también la sensibilidad de un grupo de mestizos que han

sido parte del lenguaje político indígena, pero se muestra sobre todo, la diversidad de gestiones que realizaron en forma dispersa los diferentes grupos.

Para los amazónicos (o por lo menos para sus políticos informados) el gobierno territorial expresaba una necesidad y una realidad: grandes territorios ocupados solo por sus familias. De modo que se lo incluyó y se lo asimiló a gobiernos de circunscripciones territoriales indígenas. Pero para los indígenas en la Sierra, era importante conectarlo con la propiedad de la tierra, con el derecho al uso de los recursos naturales, y con los espacios “ambiguos” donde viven.

Un derecho colectivo a ejercer, el de sus propias formas de organización política en sus territorios, ¿cómo se lo consigue? En un momento se pensó en un parlamento indígena encargado de definir las competencias y creación de estos gobiernos. Que aquí se cita únicamente por entender que los líderes han construido una autoimagen de poder que no responde a las dinámicas reales de absorción y disolución de sus pueblos.

La propuesta formal e inicial de la CO-NAIE fue crear territorios de las nacionalidades y pueblos indígenas y de las comarcas negras para el ejercicio, hasta cierto nivel, de su propio gobierno, pero no solo que esto último vació el concepto mismo de gobierno, sino que es imposible en la mayor parte ellos (los de mayor integración territorial son achuar, awá y wuaorani). Además se pensó en gobiernos comunitarios indígenas, vaciados de territorio, cuyo papel se limita a convertirse en *interlocutores* de gobiernos seccionales (prefecturas, municipios y juntas parroquiales). La organización social, civil, no encuentra de este modo una estructura propia y autónoma dentro del Estado.

Ya en la Asamblea, el “equipo” de Movimiento País dejó en posición subordinada al “equipo” de Pachakutik y a las organizaciones indígenas que buscaron negociar el concepto

de inclusión a través de las CTI-A. La sensación es que hubo una tensión entre el deseo de escuchar y el temor a construir gobiernos locales indígenas; entre una tradición con relación a las luchas por los derechos de los indígenas y un grupo mayoritario de asambleístas que venían de otros contextos e historias, y que remplazaron al liderazgo indígena.

En el Art. 60 del proyecto de Nueva Constitución, se determina que se podrán constituir circunscripciones territoriales para la preservación de las culturas indígenas, aunque al igual que en 1998 se señala que una futura ley regulará su conformación. Si en ese año poco se hizo por tal ley, en el contexto actual no existe un mandato para la elaboración de la misma en tiempo y en forma. Un hecho importante es que las CTI-A y los gobiernos de regímenes especiales se incorporan bajo el título de organización territorial del Estado; sin embargo, el articulado expresa una imprecisión e inseguridad en la voluntad política con respecto al tema.

El Art. 238 no incluye a las CTI-A en el régimen de *gobiernos* autónomos descentralizados, en cambio se las incluye dentro de los regímenes *territoriales* especiales, junto a los distritos metropolitanos, que en el mencionado artículo sí tienen un órgano de gobierno: los consejos metropolitanos. En el Art. 242 se expresa que “por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población podrán constituirse regímenes especiales”, incluyendo en ellos a los distritos metropolitanos autónomos, la provincia de Galápagos y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales (en este artículo se olvidan de las circunscripciones afroecuatorianas que solo son retomadas en el Art. 257). Finalmente, en el Art. 257 se define que estas CTI-A ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo que reemplazan, las mismas que “se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”.

El problema o la dificultad central para los pueblos originarios es que no se delimitan o marcan sus territorios desde su integridad social y cultural, sino desde los límites que ya tienen las parroquias o cantones; señalando además, que se debe realizar un referéndum, y solo si los 2/3 de los habitantes están de acuerdo, se puede crear este régimen de administración especial denominado circunscripciones territoriales. Ni siquiera en gran parte de la Amazonía este proceso es posible, pues la mayoría de los cantones han sido formados por núcleos mestizos urbanos y semiurbanos, todos ellos de mayor densidad poblacional, lo que coloca a los asentamientos indígenas en una situación de desventaja.

Queda como alternativa la transformación de los territorios indígenas en juntas parroquiales, pero bajo circunstancias que rompen

la integridad territorial y debilitan radicalmente las competencias y la aspiración a gobiernos de régimen especial autónomos, donde los derechos colectivos se puedan ejercer como reza la Constitución.

Si se propone una ley reguladora, este es el debate central: el grado de autonomía y competencias que aseguren la diferencia y el ejercicio de los derechos colectivos, permitiendo a los indígenas gobernar de acuerdo a sus usos y costumbres, y por tanto, de acuerdo con su propia normativa. Pero en la dinámica de la inclusión es difícil encontrar un equipo de líderes indígenas que camine hacia esta iniciativa, en tanto no es vista en estos momentos como oportuna. Sin embargo, una vez más, el peso de la historia en las personas, el instinto de años de estar bregando, puede permitirnos el gusto de habernos equivocado en esta última apreciación.