

# Las organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa

## *Indigenous Organizations and Rafael Correa's Government*

Jorge León Trujillo

Sociólogo. Director del Centro para el Desarrollo e Investigación de los Movimientos Sociales en el Ecuador (CEDIME).

Correo electrónico: jorgeleont@yahoo.es

Fecha de recepción: febrero 2010

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2010

### Resumen

Este texto analiza la dinámica de las relaciones entre organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa, realizando antes un apretado recorrido de estas relaciones en distintos gobiernos, en especial aquellos que siguieron al levantamiento indígena de 1990. Hecho que permitió a los indígenas conquistar un espacio en la escena política y construir una representación propia, que permitiera llevar adelante sus demandas de *ciudadanía*. Demandas que se han concretado básicamente por medio de la protesta como mecanismo de presión. Sin embargo, desde finales de los años noventa, la organización indígena ha perdido sus orientaciones y su capacidad de negociación con el Estado. En este contexto, las relaciones con el Gobierno actual, revelan una clara disputa entre estas dos entidades sobre las exigencias de reconocimiento de la diferencia y mayor igualdad.

*Palabras clave:* organizaciones indígenas, gobierno, Rafael Correa, reconocimiento de la diferencia, igualdad, Ecuador.

### Abstract

This text analyzes the dynamic in relations between indigenous organizations and Rafael Correa's government, first providing a very brief summary of these relations in previous administrations, especially those that followed the indigenous uprising of 1990. This event allowed indigenous people to claim a space on the political stage and to construct their own representation, which would, in turn, allow for progress in their demands for *ciudadanía*. These demands have been presented primarily through the use of protests as a pressure mechanism. However, since the end of the 1990s, the indigenous organization has lost its points of reference and its ability to negotiate with the state. In this context, relations with the current administration, reveal a clear dispute between the two as regards demands for the recognition of difference and an increase in equality.

*Key words:* indigenous organizations, administration/government, Rafael Correa, recognition of difference, equality, Ecuador.

**E**cuador, sobre todo desde los ochenta, conoce un cambio en las fronteras sociales, creadas por la discriminación étnica, que dividen a la población. Este cambio se ha dado a través de diversos procesos socioeconómicos —no en pocos casos, gracias a la movilidad socioeconómica que ha modificado la estratificación social en el país—, pero ante todo por las acciones provenientes del ámbito político. En este proceso, las organizaciones indígenas han cumplido un rol decisivo, recurriendo tanto a la protesta como a diversos programas de acción social para modificar las jerarquías sociales étnicamente definidas. Este proceso ha convertido a los indígenas en actores políticos y ha implicado diversas relaciones de apertura, cierre y conflicto, entre los gobiernos y las organizaciones indígenas, tanto a nivel local como nacional (Guerrero y Ospina, 2004; León 1994, 2001, 2002; Moreno y Figueroa, 1992; Yashar, 1999). Durante el gobierno de Rafael Correa se ha pasado de una mutua aceptación y defensa a un rechazo y condena del otro. En este texto, nos detendremos en esta nueva dinámica de las relaciones entre organizaciones indígenas y el gobierno de Rafael Correa, realizando antes una apretada síntesis de estas relaciones en distintos gobiernos.

### Relaciones recientes entre gobierno y organizaciones indígenas

Las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas conocieron una continuidad colonial en la República que se modificó en largos procesos. Esta transformación ha sido identificada por Andrés Guerrero (1991, 1993, 1994) como el paso de una “administración de poblaciones” hacia algún tipo de administración de las ciudadanías. Como acontece con los movimientos sociales de identidad, tal los étnicos, los indígenas persiguieron, primero, el acceso a cierto tipo de igualdad antes de reivindicar la diferencia en tanto pueblos y culturas. Previo a los años veinte, las exigencias de igualdad ha-

bían sido atenuadas por el predominio de su aislamiento rural, en particular en el ámbito de la hacienda, como por las rigurosas barreras de discriminación. Pero a partir de esta década, en los momentos de auge de gobiernos sensibles a la condición indígena, se establecieron medidas de “protección” (Ley de Comunas, formación de maestros indígenas, etc.). A pesar de que estas medidas no contribuyeron necesariamente a la igualdad ciudadana, permitieron la continuidad cultural y el mantenimiento de una identidad colectiva como pueblos; desde luego, en condiciones de dominación. El crecimiento del intercambio y la migración modificaron sustantivamente la condición de los indígenas e incrementaron sus procesos de integración al resto de la sociedad, sobre todo tras la desaparición de la hacienda (60-70) y la reforma agraria que favoreció el desenclave del mundo rural (Clark, 1998; Jaramillo, 1980; León, 1994; Zamosc, 1994). Estos procesos socioeconómicos se potenciaron aún más con la inclusión de los indígenas en el ámbito político, desde 1978, cuando la mayoría de ellos accedió al sufragio y los partidos políticos comenzaron a interesarse en sus votos. Desde entonces, la Izquierda Democrática y la Democracia Cristiana incorporarán indígenas en sus listas y tendrán diputados, alcaldes y concejales. No se trató únicamente de la búsqueda de clientelas indígenas, la idea de igualdad ciudadana hacía ya su camino. Con el tiempo, la mayor parte de partidos, inclusive los conservadores, buscarán indígenas para sí.

Así, según los gobiernos, el acento estuvo en reconocer la urgencia de aportar con servicios en regiones tradicionalmente excluidas e indigentes, a fin de construir la igualdad. De hecho, esto se convierte en una demanda de *ciudadinidad*, es decir, de exigencia de acceso a las ventajas que ya gozaban la mayoría de ciudadanos, tal la educación secundaria, electricidad, teléfono y en general servicios gubernamentales. El juego político, con la exigencia de equidad frente a los demás y de reivindicación de sus propuestas, llevará a la construcción

más integra de una *comunidad política* en Ecuador, a la que se integrarán, con los mismos derechos políticos, sus últimos excluidos. Inclusión que permitió además diseñar un tipo de ciudadanía para los indígenas.

Existió una relación de tensión con los gobiernos socialcristianos (Febres Cordero, Durán-Ballén), mientras que en el gobierno de Roldós, de Hurtado, de Borja y, al inicio, de Gutiérrez hubo apertura hacia sus demandas. Los gobiernos socialcristianos no lograron definiciones claras, pero generalmente la protesta convirtió a los indígenas en interlocutores públicos, lo que les permitió modificar propuestas o políticas gubernamentales. Esto es evidente en el caso del “levantamiento de 1994” que obligó a Durán-Ballén a renegociar una Ley Agraria, por fuera del Congreso, para reemplazar la ya aprobada Ley de Modernización Agraria. Asimismo, este gobierno seguro de ganar, lanzó un referéndum con múltiples reformas constitucionales de carácter neoliberal, serán los indígenas junto a otros sectores populares y sindicales, quienes logren cristalizar una oposición y cambiar los resultados del referéndum que parecía ya aprobado. Una huelga general de varios días frenará igualmente las decisiones de privatización del gobierno de Noboa.

Algo similar acontece con las demandas de reconocimiento de la diferencia y de los derechos colectivos. Los gobiernos de Roldós, Hurtado y Borja fueron los que más avanzaron en este sentido, con la alfabetización y educación bilingüe, después, con la legalización de territorios ancestrales en la Amazonía, el reconocimiento de autoridades propias y el establecimiento de un programa de salud con prácticas autóctonas; así como, con un programa propio de desarrollo (PRODEPINE, Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador)– y la constitución del CODENPE (Consejo de Nacionalidades Indígenas y Pueblos Negros del Ecuador), adscrito a la presidencia pero bajo control de las organizaciones (Andolina, 1992, 1999; Clark

and Becker, 2007; CONAIE 1997, 1998; Maldonado, 1992; Viteri, 1999).

El mayor cambio contemporáneo, a raíz del levantamiento del noventa, se produce porque los indígenas conquistan un espacio en la escena política y construyen una representación propia, que pone de lado a los intermediarios. Serán sus organizaciones las que desde entonces definan sus intereses y propuestas, primero la CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), después otras organizaciones indígenas, como la FEINE (Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos) y finalmente, a través del partido político Pachakutik, seguido posteriormente por la organización política de tendencia evangélica, *Amauta Jatari*, de presencia más bien local en Chimborazo. Estas organizaciones, convertidas en interlocutoras de los diferentes gobiernos, deberán ir construyendo sus propuestas a fin de buscar igualdad y ratificar la diferencia (Brysk, 2000; Collins, 2000; Ibarra, 1999; León, 1993, 2002; Lucero, 2001; Ramón, 1993; Van Cott, 1994; Yashar, 2005; Zamosc, 2005a y 1994b).

En suma, estos procesos de reconocimiento de los pueblos indígenas y de acceso a mayor *ciudadanía* y ciudadanía, al igual que el reconocimiento de sus diferencias, se han dado, por momentos, a través de acuerdos con los distintos gobiernos; en otros, a través de una franca oposición, siendo la protesta su principal medio de presión. La conformación de Pachakutik hacia mediados de los noventa dará a los indígenas una presencia política constante y un mecanismo para la negociación de sus demandas, el cual se potenciará, al actuar en medio del fraccionamiento partidario del Congreso ecuatoriano. Un tipo de congreso que favorecía a las minorías políticas, al ser éstas objeto de negociación para la constitución de mayorías.

El golpe de Estado contra Mahuad organizado por una facción del ejército comandada por Lucio Gutiérrez con la participación de la CONAIE, revela un contradictorio momento

para las relaciones gobierno-indígenas. Será el momento de mayor reconocimiento social y legitimidad política del movimiento indígena, gracias a su rol en la protesta contra un gobierno que perdía legitimidad. Pero es justamente, durante el gobierno de Mahuad y el de Noboa que se logra mayor interlocución y la búsqueda de una respuesta favorable a sus demandas de *ciudadanía* como a sus reivindicaciones de diferencia. Sin embargo, diversas mesas de negociación no darán sino pocos resultados, al alternar demandas puntuales de acceso a recursos públicos con demandas generales sobre mayor autogestión, relacionadas con la creación de administraciones políticas propias en la región amazónica. Este tipo de demandas así como ciertos programas y propuestas, con excepción de algunas reivindicaciones generales sobre la idea de pueblos, se elaboraban según las circunstancias y sin que hubiera necesariamente continuidad.

El período de fuerte inestabilidad gubernamental que continuó tras el derrocamiento de Mahuad marcó también el inicio del declive de la organización indígena, su pérdida de orientaciones y de capacidad de negociación con los gobiernos. La ulterior participación en el gobierno de Gutiérrez conllevará además una pérdida de cohesión interna. Así la integración de indígenas en el gobierno, en una confusión entre la organización social con la política, al que se sumó el ejercicio de prácticas que se atribuían a los partidos políticos tradicionales, tal el nepotismo o el clientelismo, acabaron por fraccionar a la organización y a la población indígena. Una vez que las organizaciones indígenas agrupadas en la CONAIE salen del gobierno y pasan a la oposición, no lograrán sino escasamente recuperar la adhesión y la legitimidad anteriores.

Si bien la mayoría de gobiernos han buscado constituir organizaciones propias, que disminuyan el respaldo logrado por la CONAIE entre los indígenas, de este modo fraccionar a su población, como sucedió durante el gobierno de Lucio Gutiérrez ha continuado a través

de su partido Sociedad Patriótica, partido que sistemáticamente ha entrado a competir por la captación de población indígena para su causa. En algunos sectores, este ensayo le ha dado éxito al PSP y actualmente, al gobierno de Rafael Correa, en particular en las provincias centrales de la Sierra y en la Amazonía.

Llama la atención la persistencia de la CONAIE como la principal organización indígena, mientras la FEINE y las otras organizaciones con lógica sindical, la FENOCIN (Federación Ecuatoriana de Organizaciones Campesinas Indígenas y Negras) y la FEI (Federación Ecuatoriana de Indios) son minoritarias con respecto a la primera. Sin embargo, la adhesión completa de la FENOCIN al gobierno de Correa le ha proporcionado actualmente mayor espacio de acción pública y reconocimiento. A pesar de ello, diversos indicios muestran que en general la legitimidad adquirida por estas organizaciones en la sociedad ha disminuido. Una legitimidad que creció sobre todo en momentos en que no existían actores sociales o populares predominantes en la escena pública y la crisis de legitimidad política se incrementaba. Es entonces, cuando las organizaciones indígenas logran captar el espacio de la contestación dejado por las organizaciones sindicales, a través de la protesta como expresión del descontento social. Protesta a la que se sumaron reivindicaciones populares, gracias a las cuales los indígenas construyeron una imagen que encarnaba la ética y finalmente, visos puntuales de un interés general en contra de la tendencia desreguladora entonces predominante.

Sin embargo, ya durante el gobierno de Noboa y antes de la llegada de Rafael Correa al poder, se hace evidente la pérdida de influencia de las organizaciones indígenas frente al Estado, paralelo al decaimiento de su legitimidad; como ejemplo, la baja adhesión (2%) que suscitó la candidatura del ex presidente de la CONAIE, Luis Macas, en 2006. En cambio Pachakutik logra una identificación política local, en diversas regiones con predominio de población indígena en el país.

## Las organizaciones indígenas y el gobierno de Correa

Diversas posiciones del candidato a la presidencia Rafael Correa hacían presumir que la CONAIE y éste, si llegaba al gobierno, serían aliados de hecho, más cuando Correa captó las propuestas de las organizaciones populares en general. Esta Alianza que se sostuvo pese a que el candidato de la CONAIE en las elecciones de 2006 no aceptó ser el binomio vicepresidencial de Correa, por considerar que el actual presidente debía ser el segundo. Más allá de estos eventos, la CONAIE apoyó finalmente en la segunda vuelta a Correa y los diputados de Pachakutik se aliaron al variopinto grupo “Acuerdo País” liderado por Correa. Desde entonces, situaciones diversas y a varios niveles que han oscilado entre el acuerdo completo y la franca oposición, han caracterizado las relaciones entre las organizaciones indígenas confederadas en la CONAIE, Pachakutik y el Gobierno.

### *De símbolos y la reivindicación de la cultura*

Es difícil encontrar otro gobierno o presidente que haya logrado tanta identificación pública y puesta en valor de aspectos simbólicos y culturales de los pueblos indígenas. Desde luego que Rafael Correa es un creador de imágenes públicas, en varios aspectos, para marcar diferencias con el pasado. De ahí que haya sido llamativo, por ejemplo, la importancia dada a la población y cultura indígena al inaugurar su primer y segundo mandato en una comunidad indígena de altura, que en una búsqueda de un nexo con un pasado desvalorizado o ignorado y una idea de país desde lo indígena. Demostraciones a las que se suma el hablar quichua en sus discursos públicos; aprender este idioma para darle un realce en la escena política nunca antes visto; utilizar este idioma en los medios de comunicación estatales o el sábado en sus programas radiales y de televisión; portar en actos de primer relieve una camisa con

diseños de diversas culturas precolombinas; haber incorporado en su gabinete a varios indígenas en calidad de ministras/os o nombrarlos a puestos públicos de primera línea como el ECORAE (Instituto para el Ecodesarrollo Regional Amazónico); el invocar como parte del patrimonio histórico y político a líderes indígenas como Dolores Cacuhango o Tránsito Amaguaña. Para algunos se trata de una folklorización de la cultura indígena, sin embargo no es menos cierto que estos hechos realizados por el presidente Correa contrastan con el desprecio e ignorancia de los pueblos indígenas por parte de la mayoría de mandatarios anteriores. Se trata entonces de una puesta en valor que da prestigio y presencia a culturas en pérdida de reconocimiento, debido a la creciente integración o asimilación y al pobre nivel económico de sus miembros.

### *Ganar adherentes para “Acuerdo País” o para el nuevo “líder”*

Desde la campaña electoral de 2006 se estableció una competencia entre Acuerdo País y Pachakutik-CONAIE por votantes indígenas. El futuro gobierno apostó por el apoyo de otras organizaciones indígenas o campesino-indígenas como la FENOCIN y la FEINE. Esto sirvió al gobierno de Correa al momento de definir propuestas, por ejemplo, al interior de la Asamblea Constituyente, pues la CONAIE ya no fue la única organización que podía reivindicar la representación indígena, transformándose en una voz entre otras. La FENOCIN, entre tanto adquirió mayor reconocimiento en los medios de decisión. Además varios dirigentes de las organizaciones indígenas o líderes locales se integraron al gobierno. Esta cooptación dejará en parte sin dirigentes a las organizaciones creando desconfianza en la organización y pérdida de la misma. Para varios indígenas, las organizaciones aparecían como un medio de proyectar a sus dirigentes al ámbito político; En tanto las políticas del Gobierno para contrarrestar la pobre-

za son vistas positivamente por la población, lo cual tiende a relegar o disminuir a segundo lugar la influencia de la organización. En las reiteradas campañas electorales realizadas por Correa, se ha buscado ganar a la población indígena pasando por encima de las organizaciones. De este modo la CONAIE junto con Pachakutik y el Gobierno aparecen como entes en competencia, pero sin que los primeros dispongan de los medios para contrarrestar el despliegue de presencia de Acuerdo País, es decir, el mismo presidente.

Esta disputa de votantes y dirigentes o cuadros políticos implica competencia y mutua desconfianza que se incrementa con la desvalorización y el desprecio que Correa ha expresado hacia los dirigentes indígenas, cuando discrepan con él o sus políticas. Este aspecto ha terminado por incrementar la polarización y mutuo rechazo, más allá de las discrepancias políticas. A la postre, la oposición indígena, que se define a los dos años del gobierno, se construye sobre todo por el desprecio de Correa hacia los dirigentes indígenas a partir del instante que no estuvieron de acuerdo con él. El desencadenante de esta mutua postura fue el rechazo presidencial a la consulta previa y el de los indígenas a la extracción minera, a la que Correa ha dado apoyo, considerándola indispensable para adquirir recursos. Hasta ese momento existió una alianza o acuerdo político favorable al gobierno, a pesar de diferencias de posiciones en ciertos aspectos. En la actualidad, tanto Pachakutik como la CONAIE ponen énfasis en las diferencias, en la falta de credibilidad de Correa y en la oposición al grueso de sus posiciones. En los hechos, Pachakutik sigue apoyando las propuestas consideradas progresistas, o que, en todo caso, no se encuentran en el ámbito de la derecha, pero sus votos ya no están dispuestos de antemano para el gobierno. Sin embargo, a raíz de la paralización de actividades promovida por la CONAIE en 2009, Pachakutik se ha acercado al MPD (Movimiento Popular Democrático), también ahora en la oposición, y cuen-

tan con conformar un frente político distante a Acuerdo País.

### *La recuperación de la protesta y las fisuras de legitimidad y credibilidad de Correa*

Una vez más la existencia de conflictos latentes o revelados y el rechazo presidencial en considerarlos como tales, favoreció un levantamiento. Levantamiento que fue con éxito mitigado en la Sierra, pero que tuvo un impacto mayor en la Amazonía y provocó una pérdida de legitimidad de la palabra del Presidente. La protesta tuvo éxito sobre todo cuando la dirigencia de la Federación Shuar decidió no plegar al llamado de la dirigencia de la CONAIE de terminar los actos de protesta, luego de un acuerdo previo con el Gobierno. Estos acontecimientos llevaron a un enfrentamiento, con inusitada beligerancia de parte de los indígenas, que causó la muerte de un profesor shuar. Aunque el Gobierno deslinda responsabilidad, este hecho desacreditó la imagen democrática de Correa. El gobierno atizó el conflicto con el cierre de Radio Arutam de la Federación Shuar y el intento de confiscar su frecuencia por haber incitado a la violencia al momento de la protesta.

Igual que ha acontecido desde el 90 con varios gobiernos, el gobierno de Rafael Correa ha terminado estableciendo una mesa de negociación de alto nivel, encabezada por el mismo y seguida de varias mesas de negociación por temas, lo cual denotó un cambio en la posición presidencial. En un primer momento, Correa deslegitimó a la dirigencia indígena y las razones de la paralización, consideró además, imposible negociar con ella. Si bien estas mesas no han llegado a su fin y los dirigentes indígenas han decidido retirarse de ellas, ya que no están conformes con sus resultados —a pesar de la concreción de varias de sus demandas—, hay que subrayar que la organización logró una vez más reconocimiento público y el Gobierno la hace su interlocutora principal en representación de la población indígena. De

este modo, el Gobierno ha perdido un claro aliado y lo ha convertido en uno circunstancial, lo que indica que será más difícil lograr su colaboración –antes incondicional– para la aprobación de sus designios.

No es el primer gobierno que al querer desconocer el sentido de la organización y de la lucha social indígena, ante la protesta exitosa, debe revertir sus posiciones, más cuando el gobierno de Correa utilizó a la organización como medio para obtener apoyos o como cadena de transmisión de sus propuestas. El éxito de la protesta en la Amazonía, al que se suma el que ya tuvo la UNE (Unión Nacional de Educadores), ha vuelto visible que el proyecto “bonapartista” de poder del Gobierno se fisura. Es importante dentro un gobierno donde los símbolos son tan dicentes que se haya pasado de una postura de no negociación y desconocimiento del contendor, a una ceremonia pública de negociación, en la casa presidencial, entre el gabinete y los dirigentes indígenas, en la que son los indígenas quienes adquieren razón.

### *Recursos naturales y conflictos sociales*

Los conflictos sobresalientes entre Gobierno e indígenas se han suscitado en torno a los recursos naturales: en la Sierra con las normas sobre el acceso y uso del agua, y en la Amazonía con el petróleo y la minería. El Gobierno dice no entender lo que los indígenas proponen, ya que las propuestas gubernamentales serían suficientemente claras y no corresponderían a lo que los indígenas afirman de ellas ni habría razón para sus demandas. Este aparente diálogo de sordos ha puesto de manifiesto que los mecanismos de decisión gubernamentales –que siguen pautas burocráticas, generalmente propias a una abstracta razón de Estado– no realizan los procesos de participación o consulta necesarios ni pueden captar las diferencias provenientes de diversos sectores sociales. Habría una distancia entre las intenciones gubernamentales y varias de las medi-

das tomadas, lo que los indígenas exigían eran rectificaciones.

La decisión del Gobierno de incrementar la extracción petrolera y dar paso a la siempre limitada o casi vedada minería en Ecuador suscitó rechazo en varios círculos de la Amazonía, sobre todo entre los indígenas del sur de la región. Desde 2006, Correa ha manifestado que no tolerará oponentes a lo que considera indispensable para el desarrollo del país. Dos enfrentamientos, no solo con la policía sino con el ejército de por medio, que provocaron varios heridos y numerosos encarcelados en Sucumbíos y Orellana, terminaron con la intervención directa del Gobierno para destituir y encarcelar a la Prefecta de Orellana (Pachakutik), defensora de los contestatarios a la explotación petrolera, quien luego de ser encarcelada casi por un año, volvió a ganar las elecciones. Un revés de talla para Correa y sin que el rechazo a la extracción petrolera se haya atenuado. Pachakutik, por su parte, logró una nueva aceptación en la región amazónica. Igual resultado se obtuvo tras un conflicto similar en Sarayacu (Pastaza), cuya comunidad, opuesta a la extracción petrolera, se ha convertido ya en símbolo de resistencia a esta actividad desdiciendo la posición gubernamental.

En la Asamblea Constituyente, ya se vislumbró el diferendo, el Gobierno buscó atenuar las medidas de protección sobre el ambiente y el derecho de veto que podría resultar de la aprobación de la *consulta previa*, mientras los indígenas insistían en lo opuesto. La ya mencionada paralización que tuvo graves repercusiones en la región shuar fue consecuencia de esta polarización creciente. Como el Gobierno persiste en sus posiciones y continúa devaluando a los dirigentes indígenas, es probable que vuelvan a realizarse protestas o que el conflicto persista de modo larvado. En todo caso, el tema de los recursos naturales es un tema sobre el cual las organizaciones indígenas y los electos locales de Pachakutik han logrado aceptación local.

*Cambios institucionales y mayor reconocimiento para los pueblos indígenas*

La actual Constitución (2008) consagra y desarrolla aquello que ya se innovó en la Constitución de 1998 con el reconocimiento de los derechos colectivos. En este aspecto, en 2008, sobresale el reconocimiento del estatuto de nacionalidades para los pueblos indígenas y el desarrollo de las CTI-A (Circunscripciones Territoriales Indígenas y Afroecuatorianas). Sin embargo, las propuestas del gobierno al respecto fueron interpretadas por los indígenas como imposiciones que desconocían las suyas. Si bien en lo sustantivo las reivindicaciones indígenas han ganado en la Constitución, es frecuente que entre los dirigentes persista más bien la idea contraria. De hecho, sobre los dos temas, actualmente indígenas y Gobierno se contraponen. En algunas organizaciones indígenas, sobre todo de la Amazonía, predomina una visión que liga territorio con alguna idea de autonomía, a lo que se suma la aspiración de que ese territorio se convierta en parte de la División Política Administrativa (DPA). Algunas organizaciones de la Sierra, a su vez, sobre todo en los sectores jóvenes, piensan que se pueden reconstruir espacios para definirlos como territorio indígena y tener autonomía. Si bien no existe en cada comunidad autoridades tradicionales, como sucede de modo más general en la Amazonía, estos sectores piensan que también se las podría recuperar. En el Gobierno, donde había poco o ningún conocimiento sobre estos aspectos, se preferió no abordarlos, imponiéndose la visión presidencial. Una visión donde no es admisible ningún sistema con el menor resquicio de decisiones que puedan cuestionar la unidad nacional o no tener una visión de conjunto. La decisión final se volcó hacia algún punto intermedio, por ejemplo, las CTI-A no pueden recortar la DPA actual, de modo que las parroquias o cantones no pueden redefinir sus límites en función de los territorios indígenas en la Amazonía y peor aún en la Sierra, donde los

espacios indígenas y no-indígenas están imbricados. Por tanto, una CTI-A deberá ser una entidad de la DPA ya constituida, es decir, una parroquia, un cantón o una provincia, si así lo definen sus habitantes en un referéndum por voto mayoritario. Además, si una circunscripción vecina es también una CTI-A pueden integrarse y de este modo construir un espacio mayor. Es decir, se define un proceso que puede ser una reconstitución de territorios cuya realización depende de la población. En cuanto a las competencias, serán las mismas que las definidas para cada circunscripción de la DPA correspondiente pero pueden aplicarlas según su visión de derechos colectivos, los cuales son particularmente amplios. Esta posición puede calzar con algún tipo de autonomía en el marco de esta DPA. Sin embargo, el contrapunto vuelve a aparecer al momento de concretar estos dos aspectos en leyes y reglamentos que se presentaron en las mesas de negociación.

*Interculturalidad y ciudadanía*

Otro diferendo entre los indígenas y el gobierno de Correa es el relativo a la interculturalidad, la ciudadanía y las medidas de discriminación positiva. Correa situó a la interculturalidad como un aspecto característico de su gobierno; en su criterio, todos los ecuatorianos deberían hablar algún idioma indígena de la región en que se encuentren; el mismo da el ejemplo al esmerarse por aprender quichua. Además, considera que el Estado debe incentivar la presencia y el intercambio entre las culturas, esto es, un diálogo intercultural, en cambio, asume que los programas de discriminación positiva tienden a crear enclaves y aíslan a los indígenas del resto del país. La educación bilingüe, por ejemplo, terminaría siendo una educación para pobres. En contraparte, el Gobierno ofrece una educación eficiente y de calidad para todos, de modo que cada persona acceda a las mismas ventajas, sin discriminación. Esta sería la base de una ciudadanía universal, por la cual todos son iguales ante el



Estado y éste garantizaría dicha igualdad ofreciendo las mismas ventajas para todos y todas. Lo mismo acontecería con los programas especiales de discriminación positiva y autogestorios, tal como el PRODEPINE o el CODENPE. En la óptica del Gobierno, si el Estado tiene programas sociales para todos y tiene prioridades para los más necesitados, estos programas especiales resultarían innecesarios. Además, la responsabilidad sería estatal y mal podrían haber otras entidades que decidan sobre estos aspectos como acontece con una lógica autogestionaria indígena en estas entidades públicas. Por lo mismo, el CONDENPE pasaría a ser una entidad de consulta y sus directivos nombrados por el Gobierno más no por el conjunto de organizaciones indígenas. Así como la Educación Bilingüe, la Salud Indígena no podría ser tampoco entidades en las cuales el Gobierno no tenga nada que decir; al contrario, una y otra harían parte de las políticas generales del Gobierno y sus directivos deberían ser funcionarios de Estado. Esta visión de ciudadanía y Estado universales, próxima a los discursos del siglo XIX, se contraponen a la perspectiva de los indígenas que prefieren una política de discriminación positiva para compensar la desigualdad socioeconómica real y confirmar su diferencia cultural.

## Conclusión

En Ecuador, la inserción en la escena política de los indígenas y sus objetivos de lograr mayores espacios sociales para su afirmación colectiva se ha acelerado en los últimos años, entre otros durante el gobierno de Rafael Correa. La organización ha sido su principal instrumento. Sin embargo, las relaciones entre el Gobierno actual y las principales organizaciones indígenas, a pesar de las varias coincidencias políticas que las convierten por momentos en aliados, revelan una clara disputa entre estas dos entidades sobre las exigencias del reconocimiento de la diferencia y el aumento de la

igualdad. La apertura y promoción de éstas por el gobierno de Correa chocan, sin embargo, ante concepciones diferentes sobre las vías para concretarlas. Ecuador ya no vive el momento de exigir reconocimiento de éstas para los marginales, sino una nueva fase de construir, en los hechos, lo que esas demandas significan. Las discrepancias parecen incrementarse por las diferencias de perspectiva, como también por la postura política de algunos sectores indígenas que consideran indispensable la aprobación total del conjunto de sus propuestas. En tanto, la posición del Gobierno es completamente contrapuesta, como la relativa, por ejemplo, a la extracción de petróleo o la minería. La solución de estas discrepancias se vuelve aún más compleja al no disponer el Gobierno de una agenda indígena definida para el nuevo contexto y construir propuestas según las circunstancias. Esta situación no contribuye a la definición de referentes, cuando son precisamente propuestas las que se requiere para hacer realidad visiones que fueron pensadas como reivindicaciones utópicas y no como proyectos viables. Este proceso de polarización revela también cierta falta de tolerancia por parte del Gobierno para reconocer a los interlocutores disidentes; este estilo de polarización ha encontrado un límite en la protesta, la cual ha contribuido a agrietar, por ahora, el proyecto “bonapartista” que persigue Correa. Tras estos diferendos entre gobierno y organizaciones indígenas se encuentra el proceso de redefinición del Estado para institucionalizar algún tipo de gestión propia para los pueblos indígenas. Sin embargo, mientras unos afirman la amenaza que habría para el Estado al definir alguna modalidad de autonomía local; otros pretenden que habría una solución al convertir territorios indígenas en autonomías con competencias equivalentes a los de sistemas federados. Las situaciones son sin embargo más complejas, tanto del lado del Estado como del lado de los pueblos indígenas. En los dos casos las renovaciones tienen grandes límites y demandan nuevas ideas. Los pueblos

indígenas ya no son las composiciones culturales que fueron, su integración al mundo no indígena es enorme. El Estado, como varios en América Latina, no es sino hasta reciente que ha logrado consolidar el monopolio del poder, con una norma, un sentido de ley y autoridad para el conjunto de sus habitantes y territorio. Aún más, la adhesión y sentido de identidad del conjunto de sus habitantes a la *comunidad política* de cada país, es también bastante nueva. Pero de inmediato, este Estado, que no fue un Estado-nación ni requirió serlo, ya conoce un cambio más realista hacia un Estado pluricultural, con múltiples pertenencias e identidades colectivas, a más de aquella hacia el Estado central. Nadie sabe de qué modo puede esto concretarse, pues se trata de un momento de innovación política que posiblemente requiera, como acontece en estos casos, rebasar los esquemas de unos y otros, así como cotejar las proyecciones del futuro o las utopías y los límites de la realidad.

#### Bibliografía

- Andolina, Robert, 1999, *Colonial legacies and Plurinational Imaginaries: Indigenous Movement Politics in Ecuador and Bolivia*, Tesis doctoral, University of Minnesota.
- , 1992, “Estado nacional, soberanía, y estado plurinacional”, en Enrique Ayala y otros, *Pueblos indios, estado, y derecho*, Corporación Editora Nacional, Quito, pp. 31-50.
- Brysk, Alison, 2000, *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford University Press, California.
- Chalmers, Douglas y otros, 1997, “Associative Networks: New Structures of representation for the popular sectors?”, en Douglas Chalmers y otros, editores, *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 544-582.
- Clark, Kim, 1997, “Población indígena, incorporación nacional y procesos globales: del liberalismo al neoliberalismo, Ecuador, 1895–1995”, en Andrés Pérez Baltodano, editor, *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: Tensiones y contradicciones*, Nueva Sociedad, Caracas.
- , 1998, “Racial Ideologies and the Quest for National Development: Debating the Agrarian Problem in Ecuador (1930–1950)”, *Journal of Latin American Studies* No. 30, pp. 373-393.
- Clark Kim y Becker Marc, 2007, *Highland Indians and the State in Modern Ecuador*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Collins, Jennifer, 2000, “A Sense of Possibility: Ecuador’s Indigenous Movement Takes Center Stage”, *NACLA Report on the Americas*, No. 33, pp. 40-9.
- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador), 1999, *Movimiento indígena: proyecto político, descentralización, y poderes locales*, Quito. Disponible en <http://www.conaie.org>
- , 1998, *Las nacionalidades indígenas y el estado plurinacional*, Quito. Disponible en <http://www.conaie.org>
- , 1997, *Proyecto político de la CONAIE*, Quito. Disponible en <http://www.conaie.org>
- Guerrero, Andrés, 1994, “Una imagen ventrílocua: el discurso liberal de la ‘desgraciada raza indígena’ a fines del siglo XIX,” en Blanca Muratorio, editora, *Imágenes e imagineros: Representación es de los indígenas ecuatorianos, siglos XIX y XX*, FLACSO-Ecuador, Quito, pp. 197-253.
- , 1993, “La desintegración de la administración étnica en el Ecuador”, en José Almeida y otros, *Sismo étnico en el Ecuador*, CEDIME, Quito, pp. 91-112.
- , 1991, *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*, Editorial Libri Mundi, Quito.
- Guerrero Cazar, Fernando y Pablo Ospina Peralta, 2004, *El poder de la comunidad. Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Ibarra, Hernán, 1999, “Intelectuales indígenas, neoindigenismo, e indianismo en el Ecuador”, *Ecuador Debate*, No.48, Diciembre, pp. 71-94.
- Jaramillo Alvarado, Pío, 1980, *El indio ecuatoriano: Contribuciones al estudio de la sociología nacional*, CEN, Quito.

- León, Jorge, 2002, "La política y los indígenas en América Latina: La redefinición de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas", en Richard Smith, compilador, *Avizorando los retos para los pueblos indígenas de América Latina en el nuevo milenio: territorio, economía, política e identidad y cultura*, Oxfam America and Ford Foundation, CD Rom.
- , 2001, "El contexto y el sistema político en el movimiento indígena ecuatoriano", en José Antonio Lucero, editor, *Beyond the Lost Decade: Indigenous Movements and the Transformation of Democracy and Development in Latin America*, Princeton University PLAS, pp.44-77.
- , 1994, *De campesinos a ciudadanos diferentes*, CEDIME / Abya Yala, Quito.
- , 1993, "Cambios estructurales y escena política en Ecuador, 1978-1988. Un ciclo político", en Alberto Rocha y otros, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, IEP IFEA Lima, pp. 205-242.
- Lucero, José Antonio, 2002, "Arts of Unification: Political Representation and Indigenous Movements in Bolivia and Ecuador", Tesis doctoral, Princeton University.
- , 2001, "Crisis and Contention in Ecuador", *Journal of Democracy*, Vol. 12 (2), pp. 59-73.
- Maldonado, Luis, 1992, "El movimiento indígena y la propuesta multinacional", en Enrique Ayala y otros, *Pueblos indios, estado, y derecho*, Corporación Editora Nacional, Quito, pp.151-163
- Moreno Yañez, Segundo y José Figueroa, 1992, *El levantamiento de Inti Raymi de 1990*, Abya Yala, Quito.
- Ramón, Galo, 1993, *El regreso de los runas*, COMUNIDEC y Fundación Interamericana, Quito.
- Van Cott , Donna Lee, 1994, "Indigenous Peoples and Democracy: Issues for Policymakers", en Lee Donna , Van Cott, editora, *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, St. Martin's Press, New York, pp. 1-27.
- Viteri, Carlos, 1999, "Nuevos retos del movimiento indígena amazónico," en Marco Restrepo editor, *Jornadas internacionales amazónicas*, CEDIME / UNICEF, Quito, pp. 92-98
- Yashar, Deborah, 2005, *Contesting Citizenship in Latin America: Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge University Press, New York.
- , 1999, "Democracy, Indigeno us Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America", *World Politics*, No. 52, pp. 1-46.
- Zamosc, Leon, 1994, Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands, *Latin American Research Review*, 29, No. 3, pp. 37-68.
- , 2007, "The Indian Movement and Political Democracy in Ecuador", *LACES, Latin American Politics and Society*, No. 49, pp.1-34
- , 2005, "El movimiento indígena ecuatoriano: de la política de la influencia a la política del poder", en Nancy Grey Postero y Leon Zamosc, editores, *La luchas por los derechos indígenas en América Latina*, Abya Yala, Quito, pp. 193-227.