

# Indígenas, seguridad nacional y movilización política en el Ecuador: la falsa idea de la subversión.

*Fredy Rivera Vélez\**

## Introducción

La región andina en las dos últimas décadas ha permanecido expuesta a una serie de problemáticas que han afectado la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el desarrollo social y económico de sus habitantes y la posibilidad de construir un futuro cercano donde exista la plena vigencia del estado de derecho, la justicia y la equidad. Independiente de la particularidad de cada caso nacional, resultaría difícil negar que existen dimensiones negativas relacionadas a las constantes crisis políticas, a procesos de desafección ciudadana vinculadas al deterioro de la representación partidaria, a la pérdida de vigencia e ilegitimidad de determinadas instituciones estatales y privadas, a la presencia galopante de la corrupción y falta de transparencia y poca rendición de cuentas de las autoridades y organismos públicos y, en general, a la fragilidad de nuestras sociedades frente a sistemas cada vez más excluyentes en lo económi-

co, dependientes en lo político y vulnerables en el ámbito de las relaciones internacionales.

Estas problemáticas, si bien continúan presentes de una u otra manera y son producto-arrastre de un pasado no muy lejano, actualmente se ven complejizadas por el apareamiento de nuevas realidades que transforman las dinámicas sociopolíticas y culturales de cada uno de nuestros países. De la extensa gama de nuevas realidades —impactos de la globalización en sus distintos niveles, repercusiones internas de los procesos migratorios mundiales, establecimiento de bloques económicos subregionales, mayor participación en el sistema internacional, etc.— existen, desde mi perspectiva y para efectos de la temática de este evento, dos elementos importantes que deben ser pensados.

**El primero**, relacionado con el ámbito regional andino y hemisférico, se encuentra ubicado en las nuevas agendas de seguridad nacional que están desarrollando nuestros

\* Sociólogo. Profesor-investigador de Flacso Ecuador. Editor de la revista Ecuador Debate publicada por el Centro Andino de Acción Popular (CAAP). Correo: frivera@flacso.org.ec Dirección: Páez N19-26 y Av. Patria, Quito Ecuador, fax (593-2) 256 6139

Estados. En este campo sobresalen, a su vez, dos tópicos importantes que están presentes en el actual discurso sobre la seguridad nacional: el combate al narcotráfico y al terrorismo. Para el caso concreto del Ecuador, su participación en la estrategia de seguridad regional impulsada por los EEUU ha tenido niveles incrementales desde inicios de los años noventa, ya que de una inserción periférica en las políticas antinarcóticas norteamericanas frente a la región, hemos pasado gradualmente a ser considerados como país cooperante en la Iniciativa Andina que tiene su punto más emblemático y controvertido en el Plan Colombia.

En efecto, el Ecuador ha incrementado su participación en la estrategia de seguridad regional diseñada por los EEUU a través de varias acciones como el convenio firmado en 1999 para la utilización de la base militar aérea de Manta por parte de elementos estadounidenses para realizar tareas de monitoreo, información para la interdicción y

control que prácticamente militariza el tema del combate a las drogas; por medio de acuerdos de colaboración y apoyo a la Policía Nacional destinados a potenciar las capacidades represivas antes que las preventivas frente al problema del narcotráfico<sup>1</sup>; y, mediante condicionamientos o «certificaciones» impuestas unilateralmente por los EEUU en materia de comercio internacional como son los convenios ATPDA<sup>2</sup> que ha promovido que el Ecuador someta su relación comercial a una contraprestación directa y física para las estrategias norteamericanas de combate al narcotráfico y al terrorismo.

Este paulatino involucramiento deber ser visto en un contexto marcado por la debilidad y fragilidad del Estado y de varias de las instituciones relacionadas con el combate al narcotráfico; de ahí que el tema, vinculado a la interpretación que se realiza de la seguridad nacional, está promoviendo una serie de déficit democráticos e ingobernabilidad ex-

1 Hay una serie de convenios y acuerdos firmados en estos últimos años sobre el tema. Recientemente, en octubre de 2004, se firmó el «Convenio de Cooperación entre la República del Ecuador y los Estados Unidos de América relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la República del Ecuador para controlar la producción y tráfico de drogas ilícitas». El convenio que tiene un monto de más de US\$19 millones está destinado básicamente a construir nuevas bases para la policía, a incrementar en 10% la cantidad de decomisos respecto al año anterior, dotar de equipos y vehículos para las FFAA y Policía, aumentar en 12% el número de personas detenidas acusadas de narcotráfico y conexos, entre los más importantes. Cabe mencionar que el convenio destina US\$6 millones a «Proyectos militares» sin especificar su contenido.

2 Es la «Ley de promoción comercial andina» que entró en vigencia en el año 2002 y culminará en diciembre de 2006. Este es un convenio destinado a incentivar las exportaciones de los países andinos—Ecuador entre ellos— que es otorgado de manera unilateral los EEUU y puede ser suprimida a voluntad de quien la otorga.

presados en la falta de control de las entidades gubernamentales y la escasa rendición de cuentas que debe hacerse ante la ciudadanía (Rivera 2004).

El **segundo** elemento, relacionado con los procesos políticos internos y la democratización de países andinos como Bolivia y Ecuador, tiene que ver con la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales en las recientes décadas. Para que estos nuevos actores —principalmente indígenas— hayan «entrado» activamente en la escena política se necesitó la congruencia de varios factores, entre los que se menciona: reducción de la centralidad del Estado en términos de integración, desarrollo y construcción de identidades sociales nacionales a raíz de la generación de agendas descentralizadas regionales y un repliegue de las formas clásicas de cooptación que habían sido desarrolladas durante muchos años; crisis de representación al interno y externo de los partidos políticos que originó la eclosión de movimientos ciudadanos urbanos y rurales; cambios en determinados sistemas electorales que dio paso a la participación de independientes; procesos de reorganización de la sociedad civil basados en demandas identitarias concretas —por ejemplo, las organizaciones de mujeres—; transformaciones en la orientación del trabajo popular desplegado por iglesias y sectas religiosas que impulsaron mecanismos de interven-

ción social más directa; reformas constitucionales que de alguna manera ampliaron el sistema de derechos humanos; y, colapso de muchas organizaciones clasistas populares de izquierda, básicamente obreras y campesinas, que, al no poder integrar en sus discursos y prácticas políticas a las identidades sociales y étnicas emergentes, continuaron durante varios años convocando a un sujeto político que no se sentía representado en estas organizaciones como pueden ser los casos de la COB en Bolivia y el FUT en el Ecuador.

Los factores concurrentes que se señalan son sólo algunos de los que han estado presentes en la emergencia de estas formas de organización étnica y no agotan la concurrencia de otras dimensiones explicativas. De hecho, si los miramos desde una perspectiva más interna, se podría decir que, en el proceso de organización política étnica, han jugado un papel indispensable varias entidades internacionales que ampliaron su campo de intervención en áreas ecológicas, del desarrollo alternativo, en la comunicación y en el apoyo a los proyectos de fortalecimiento de las identidades indígenas y negras.

La conjugación de estos y otros elementos hicieron posible que grupos indígenas y negros adquirieran una mayor participación en las esferas políticas regionales y nacionales, rompiendo décadas de una perversa representación que los había rebaja-

do a ciudadanos de segunda categoría o menores de edad<sup>3</sup>. Las demandas culturales, económicas y sociales por ellos planteadas se materializaron en reformas constitucionales como, por ejemplo, la declaración del Ecuador país multiétnico y pluricultural en 1998, pero sin que esta conquista formal haya suprimido las mentalidades racistas y excluyentes que prevalecen hasta la actualidad y sin que exista una normativa específica para el tratamiento y aplicación real —obligatoriedad— de los derechos colectivos en varias esferas de la sociedad nacional.

De esa manera, en los últimos años, los partidos tradicionales y los escenarios políticos ecuatorianos han tenido que reconsiderar la presencia de los grupos organizados indígenas, pues, si a principios de los noventa eran invitados y observadores pasivos de las decisiones tomadas por fuera de sus demandas e intereses, desde mediados de esa década son actores importantes en el juego político del país. De ahí que analizar el papel del movimiento indio en sus distintas facetas y compo-

nentes reviste una importancia significativa para entender la reciente dinámica sociopolítica del Ecuador y desechar la idea errónea de que entre este nuevo actor político y la subversión —pensada en términos militaristas y paranoicas— existe algún tipo de vinculación estructural y orgánica.

Esto último es importante señalarlo para dejar en claro que en el análisis que sigue sobre el Ecuador, la acción política de los indios se encuentra muy alejada de esa imagen que recientemente circuló desde ámbitos militares estadounidenses que consideran a los «populismos» radicales e «indigenismos» factores peligrosos y de riesgo para la estabilidad y seguridad regional<sup>4</sup>.

## LOS INDIOS Y EL PASADO RECIENTE:

### Breves notas sobre una historia vergonzosa

La historia del Ecuador, a semejanza de la de otros países andinos, está cargada de relatos oficiales y no oficiales. Entre los no oficiales y

tardíamente aceptados se encuentran los procesos de construcción nacional que estuvieron cargados de explotación, injusticia, racismo y colonización interna destinados a la población india y negra por parte de los grupos blanco mestizos que detentaron y detentan el poder. A lo largo de casi todo el siglo XX, la población indígena fue depositaria de una serie de políticas de «integración» que tenían el objetivo de redimir, incorporar, civilizar, ciudadanizar y culturizar a los diferentes —indios y negros— que eran vistos como obstáculos para el desarrollo y el progreso de la nación.

Durante decenios, el Estado impulsó una serie de acciones y programas para tratar de incorporar a los indígenas a mercados regionales y nacionales; delegó a las misiones religiosas la responsabilidad de «civilizar» a los distintos grupos étnicos amazónicos y andinos a través de la supresión de sus lenguas maternas y la adquisición del castellano y el catolicismo como requisitos culturales de la sociedad dominante; promovió el paternalismo asistencial que, amparado en el discurso del indigenismo y el relativismo cultural, construyó una visión folclorizante de un indio pasivo que debía ser tratado casi como menor de edad y al que se podía tratar de manera inferior. Todas estas actitudes racistas encontraron legitimidad en una sociedad nacional que seguía pensando —imaginariamen-

te— en la nación ecuatoriana como una forma social culturalmente homogénea parecida a los modelos europeos. Incluso, hasta bien entrados los años sesenta, los partidos de izquierda, principalmente el Partido Comunista, consideraba que el indio era un compañero de segundo orden que debía ser representado dada su incapacidad de representarse por sí mismo (Rivera 1998).

Las reformas agrarias de 1963 y 1974 cambiaron muy poco la situación de pobreza, abandono y explotación en la que se hallaban los indígenas. Si bien se prohibió el hua-sipungo y otras formas de explotación del trabajo precario en las haciendas y plantaciones, las tierras entregadas a las comunidades indígenas fueron, por lo general, en sitios de altura y con baja productividad que, a la postre, devinieron en minifundios y una presión poblacional creciente que debía desarrollar sus actividades sobre escasos recursos. Lo curioso de estas reformas agrarias es que fueron ejecutadas por dictaduras militares, sobre todo la segunda, que, en su afán por desarrollar las relaciones sociales y productivas en el campo y en el país, vieron en estas medidas la posibilidad de modernizar y construir la nación ecuatoriana que, hasta finales de los setenta, tenía serios problemas de integración física, productiva, cultural e ideológica. La vocación nacionalista de las FFAA impulsó también una moderniza-

3 En el Ecuador, recién en 1979 y como parte de los acuerdos para el retorno a la democracia luego de ocho años de dictadura militar, la población analfabeta pudo obtener el derecho al voto en las elecciones. Cabe señalar que en esa época la población analfabeta estaba compuesta mayormente por indígenas y campesinos.

4 En el informe del Gral. James T. Hill ante el Senado de los EEUU en marzo de 2004 se advierte sobre la presencia de populismos radicales e indigenismos que pueden generar sentimientos anti estadounidenses. El ex jefe del Comando Sur asocia también estos «peligros» con el discurso anti drogas y antiterrorista en la región. Para mayor detalle ver: *Testimony of General James T. Hill United States Army Commander United States Southern Command before The House Armed Services Committee United States House of Representatives*

[http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004\\_hr/04-03-24hill.htm](http://www.globalsecurity.org/military/library/congress/2004_hr/04-03-24hill.htm)

ción del aparato estatal, trató de implementar un modelo de desarrollo sustitutivo de importaciones; aplicó medidas de incentivo industrial y bancario, desplegó acciones tendientes a la colonización de zonas de frontera y nacionalizó el petróleo que hasta ahora es el principal rubro de ingresos fiscales.

La intervención en el agro fue relativamente intensa por parte del Estado. Los gremios y comunidades campesinas e indígenas de esa época tuvieron el apoyo de las primeras ONG estatales para impulsar sus distintas formas organizativas, sin que ello elimine, la presencia de la Iglesia y de las primeras ONG que comenzaron a trabajar en desarrollo rural. Tampoco significó que los conflictos por la tierra desaparecieran de manera total, porque continuó existiendo la presión de los grandes propietarios e intermediarios para mantener sus privilegios e intereses locales. Sin embargo, y a pesar de esas limitaciones, las organizaciones indígenas habían comenzado su proceso organizativo que, años más tarde, las convertirían en actor político fundamental de la sociedad ecuatoriana.

El retorno a la democracia en 1979 no implicó mayores cambios en las condiciones de vida para la

población indígena aún cuando se les había tomado en cuenta como ciudadanos con capacidad de voto<sup>5</sup>. Esta decisión de la clase política que negoció con los militares la transición, si bien incorporó a los analfabetos al proceso electoral, ampliando de alguna manera la ciudadanía política, su intencionalidad no estuvo marcada por un convencimiento ético de aplicación de los derechos humanos, sino por cálculos electorales de corte populista que imaginaron a los analfabetos, campesinos e indígenas como un sector proclive al manejo paternalista y clientelar de los distintos partidos políticos que participaron en la contienda del retorno democrático. Una vez más se establecía una lógica de representación basada en la ideología paternalista y racista que inferiorizaba a la población india.

La década de los años ochenta estuvo marcada por una fuerte crisis económica que afectó a toda la población, pero a la campesina e indígena en particular. Inflación persistente, pérdida de producción en la Costa en 1983 por efectos del Fenómeno del Niño, terremoto en 1987 que paralizó las exportaciones petroleras, decrecimiento del PIB en 6% entre 1981-1990, recesión prolongada, son, entre otros, las si-

5 Hay que señalar que no existía en ese entonces una prohibición para el voto indígena, pero al excluir a la población analfabeta se dejaba de lado a segmentos importantes indígenas que no habían accedido a la educación escolarizada. Si bien no se puede colegir que todos los analfabetos eran indígenas, en 1974, la población analfabeta de 15 años y más era del 25,8% del total nacional. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, versión 3.5, 2003.

tuciones e indicadores que estuvieron presentes en esta década perdida; no obstante, significó un período importante para las distintas organizaciones indígenas que, en 1986, constituyeron la CONAIE (Confederación de Nacionalidades indígenas del Ecuador).

Con el apareamiento de esta entidad, dejaban atrás una larga fase de representaciones que los habían excluido y tratado como inferiores. Ya no se trataba de enarbolarse un discurso y práctica clasista como campesinos, distanciándose con ello de la izquierda tradicional y de los partidos políticos, sino que ahora se trataba de construir un espacio político propio, dotado de significación identitaria por sobre otras consideraciones ideológicas y con objetivos canalizados a la lucha por la tierra y reivindicaciones de tipo étnico-cultural. A la par que nacía este tipo de organización étnica se observaba una crisis profunda en los movimientos sindicales urbanos y rurales y se constataba la ausencia de actores con capacidad de convocatoria real en el extenso campo popular.

### **EL DESPERTAR: indios políticos emergentes y preocupación de las FFAA**

El inicio de los años noventa trajo consigo la fractura del imaginario nacional ecuatoriano como una nación-país homogéneo culturalmente

e integrado socialmente. Para que esto suceda hubo que producirse un gran levantamiento indígena a nivel de casi toda la república que cuestionó las bases constitutivas de la «nacionalidad» y develó una serie de conflictos existentes que no habían sido atendidos por los sucesivos gobiernos de turno.

La protesta generalizada tomó por sorpresa a todos los habitantes y expresó un trabajo organizativo desde lo local y regional que se había realizado casi en silencio a lo largo de años anteriores. Los indios adquirieron voz propia y su voluntad colectiva implicó que, a partir de ese momento, fueran tomados en cuenta como movimiento social porque, desde un punto de vista teórico, cumplían las características para ello: identidad, oposición, totalidad y ética (Fontaine, 2002). Las demandas indígenas se condensaron en 16 puntos entre los que menciono los principales: a) solución a los conflictos de tierra, especialmente en la Sierra que había acumulado una gran cantidad de tensiones sociales y constituía una bomba de tiempo en el campo; b) implementación de una política educativa bilingüe e intercultural a nivel estatal que reconociese las particulares lenguas ancestrales indígenas; c) medidas de compensación a las medidas económicas establecidas en el marco de constantes ajustes estructurales que incrementaron la pobreza entre la población ecuatoriana; d) el reco-

nocimiento del Estado como plurinacional, asunto que atrajo la atención de las FFAA; y, e) una serie de demandas locales y parroquiales destinadas a resolver viejos problemas sociales y económicos que cuestionaban la legitimidad y funcionamiento del Estado nacional.

La solución a estas demandas se dio de forma parcial; sin embargo, representó una coyuntura en extremo importante por varios motivos. Primero, los indios lograron concentrar el interés de otras organizaciones populares al punto de que varias de ellas se incorporaron a la CONAIE a partir de esos acontecimientos; segundo, la sociedad «nacional» veía cómo un sector, que había permanecido excluido y aparentemente controlado, era capaz de interpelar al Estado, a los sectores políticos tradicionales y de poner en la mesa de debate temas centrales relacionados con la economía y la política con la presencia de una nueva generación de dirigentes y, con ello, romper la falsa imagen de indio subordinado; tercero, inauguraron una fase de protesta social relacionada también con el pedido de que el Ecuador se acepte como plurinacional y que, años más adelante, remecería los escenarios gubernamentales por las características de las demandas planteadas; cuarto, cuestionaron la falta de dinamismo y miopía de los partidos y organizaciones de izquierda que se habían aquilonsado y separado de las aspi-

raciones populares; y quinto, abrió una seria preocupación entre los mandos de las FFAA que veían en el movimiento indio el caldo de cultivo de una posible desestabilización al Estado nacional. Posiblemente es en esta coyuntura cuando se podría asociar la figura de la subversión a la presencia indígena desde la perspectiva de los militares, pero con el paso del tiempo dicha preocupación pasó a ser más bien de colaboración y de conspiración por la participación de estos actores en el golpe de Estado de enero de 2000.

En efecto, si bien el levantamiento culminó en junio de 1990, la desatención del Congreso Nacional, el desinterés de los partidos políticos y los pedidos de los sectores productivos para que se pusiera mano dura ante los reclamos indígenas que deseaban la «desintegración nacional», motivó un clima de tensión a nivel general que interpeló a los militares como defensores del orden democrático establecido. Para 1991, las FFAA habían anunciado su preocupación por la preservación de la unidad nacional en clara respuesta a la demanda de la plurinacionalidad y establecieron una estrategia de presencia en las comunidades indígenas que iba desde el reemplazo de los muchas veces ausentes maestros de las escuelas rurales, hasta la donación de materiales para pequeñas construcciones comunitarias, pasando por visitas de salud y capacitación en varios oficios. Todo ello

representaba un cambio sustantivo en el panorama rural hasta entonces abandonado. La estrategia militar cumplía tres propósitos explícitos: conseguir información sobre la realidad de las comunidades —dirigentes, formas organizativas, relaciones—, la disuasión que suponía su sola presencia directa, y el apoyo en el desarrollo. Este último propósito suponía una verdadera suplantación «militar» de la presencia estatal (Barrera, 2001: 120).

Esta estrategia de suplantación se vio rápidamente colapsada ante la incapacidad de atender por parte de los militares tantas necesidades represadas por la pobreza y abandono de décadas. Al poco tiempo, las FFAA bajaron el nivel de intervención, pero quedó marcada en la memoria de oficiales y tropa una situación que la redescubrieron y que no habían asumido como propia. De ahí en adelante su preocupación se canalizó hacia otras tareas sin perder de vista los proyectos de plurinacionalidad que les sigue interpeando porque cuestionan su tradicional identidad institucional basada en el nacionalismo integrador.

Para 1992, el incumplimiento gubernamental de las demandas indígenas motivaron otras acciones de protesta y movilización. Esta vez los temas de demanda se habían ampliado al reconocimiento de la propiedad sobre territorios ocupados ancestralmente —básicamente amazónicos— que implicaba asumir

el principio de territorialidad y la aceptación de un Estado plurinacional. Nuevamente, soluciones parciales y no de fondo fueron la tónica del tratamiento del conflicto; sin embargo, los indios habían decidido no participar en las elecciones de ese año, ratificando sus demandas a los candidatos finalistas, acumulando capital simbólico y político y, sobre todo, posicionándose como actores políticos para cercanas luchas ya que se preveía un Gobierno de corte neoliberal amante de las políticas de ajuste estructural y reducción del Estado.

### LA SEDUCCIÓN DEL PARTIDO ÉTNICO: ¿solos o acompañados?

El debate sobre la naturaleza identitaria de la nación ecuatoriana; las críticas persistentes al sistema de representación política vigente en ese entonces; los pedidos para la ampliación de la ciudadanía social a más de la electoral; la tenaz oposición al proyecto de liberalización de tierras que afectaba la tradicional figura de la propiedad comunal detenida por los indios durante decenios; y, la demanda de inclusión diferenciada en las políticas sociales, constituyeron los principales caballos de batalla del movimiento indio entre 1994 y el año 2000. De hecho, los intentos del Gobierno de Durán Ballén para modernizar el agro mediante la aprobación de la

ley de liberalización de tierras produjo un nuevo levantamiento que hizo retractarse al mandatario mencionado.

El cúmulo de demandas fueron ampliadas a la posibilidad de auto-determinación de los pueblos indios que a más de las reivindicaciones étnicas, clasistas y ciudadanas cobraron forma en el proyecto político de la CONAIE. Dicho proyecto tenía dos estrategias: por un lado, establecía un disenso que impugnaba al Estado nación ecuatoriano y, por otro, dotaba de sentido y consenso a las distintas organizaciones populares que se habían sumado a las convocatorias indígenas.

El conflicto hubiese seguido con acciones inimaginables y sus resultados en la misma línea si es que no se generaba la guerra no declarada entre el Ecuador y el Perú a inicios de 1995. Este acontecimiento cerró filas a nivel nacional en pos de la defensa territorial y los indios se sumaron a esa convocatoria general. Como era de esperarse, la beligerancia entre el Estado y los indígenas bajó ostensiblemente y se estableció una tregua interna que duraría muy poco, ya que a los costos de la confrontación bélica que repercutió gravemente en la economía se sumaron medidas de ajuste que activaron nuevamente el repertorio confrontacional indígena.

La convocatoria a las elecciones nacionales de 1996 promovió un amplio debate en el seno de las or-

ganizaciones serranas y amazónicas. Ahí, entre dirigentes puristas-escencialistas que planeaban una línea eminentemente étnica para la participación electoral y los que defendían una línea de alianzas amplias, lograron consensuar la creación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik que, junto a otros movimientos sociales, apoyó la candidatura de un periodista televisivo que sorpresivamente llegó a conquistar el tercer lugar.

Para ser la primera vez que los indígenas participaban electoralmente con candidatos claramente identificados, su presencia electoral fue un triunfo, pues lograron una diputación nacional, siete provinciales y más de sesenta autoridades locales en los cantones que tenían una población india significativa, entre ellas seis alcaldías; no obstante, su relativo triunfo también abrió las condiciones para que se genere un proceso de institucionalización y cooptación estatal manejado por el ganador: el populista Abdalá Bucaram. A pocos meses de asumir el poder, el presidente elegido ya había quebrado en el Congreso la famosa unidad indígena y fraccionó a la dirigencia mediante la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas.

El corto paso de Bucaram como presidente dejó huellas difíciles de arreglar en las cúpulas indígenas. Mientras varias de las organizaciones provinciales y sus bases participaron en las movilizaciones que

ayudaron al derrocamiento<sup>6</sup>; otras, deslegitimadas, optaron por retirarse a sus lugares de origen, pero sin abandonar por completo las organizaciones medianas y locales.

### Institucionalización y corporativismo indígena

El interinazgo de Fabián Alarcón abrió las puertas para la creación de varias entidades de desarrollo con presencia indígena y para la ejecución de proyectos con apoyo de varios organismos internacionales. Se establece el CONPLADEIN y el PRODEPINE y se diseña una nueva relación entre indios y Estado a través de la participación de sus dirigencias en la toma de decisiones sobre el futuro de los pueblos y nacionalidades.

Este mecanismo de cooptación de alguna manera reguló la protesta indígena y bajó la intensidad de las demandas, ahora canalizadas parcialmente a sus respectivas entidades. La institucionalización no sólo actuaba en los organismos que tenían dirección indígena, sino que estaba presente en el ámbito legislativo y en los gobiernos locales que habían sido obtenidos en las elecciones. De esa manera, un sector del movimiento indio entraba en el juego de la cultura política tradicional

que se caracteriza por dinámicas prebendarias, activación de redes clientelares y prácticas populistas que potencian lógicas corporativas entre Estado y segmentos de la sociedad, en este caso los indios.

Después de todo, los indios no hacían otra cosa que reproducir determinados esquemas de interacción con los poderes estatales porque, en el Ecuador, la tradición corporativista o neocorporativista muestra una notable flexibilidad y resistencia, ya que el Estado ha terminado convirtiéndose en un archipiélago de jurisdicciones superpuestas, controladas por entidades gremiales, sindicales, profesionales y civiles. «De hecho, los movimientos y grupos de interés sociales operan en la perspectiva y con el horizonte de, o bien conseguir que se les cree una burocracia pública bajo su control que universalice y extienda su jurisdicción privativa y particular, o bien de llegar a controlar y apoderarse de algún bastión institucional que opera como «colonia» del grupo de interés. La tradición legal corporativista ha ayudado sin duda, a facilitar esta captura a pedazos del Estado. De esta forma, ha sido abortada la posibilidad de crear un Estado que opere como reducto y garante del interés público

6 En este proceso las FFAA actuaron de manera autónoma y tutelaron al retirarlo el apoyo, pero sin dejar de observar las formalidades de respeto a la democracia y la no injerencia en asuntos civiles. También existen interpretaciones que argumentan que, sin su actuación, se hubiese desatado un mayor conflicto político. En todo caso, hay que señalar que entre las FFAA y el ex presidente Bucaram las relaciones fueron pésimas desde el inicio de su mandato.

en abstracto» (Bustamante, 1999 :28)<sup>7</sup>.

Estas lógicas de cooptación influyeron para que otras organizaciones indígenas no adscritas a la CONAIE cuestionen al Estado la manera cómo legitimaban determinadas dirigencias. La disputa por recursos ofrecidos hizo que aparecieran organizaciones indígenas con convocatorias locales, pero con capacidad funcional como la FEINE que aglutinaba a indígenas evangélicos y la FENOCIN vinculada al Partido Socialista; sin embargo y a pesar de que efectivamente se instauró una lógica corporativa, también se redefinió la manera de hacer gestión gubernativa local con base en una democratización de los espacios públicos como escenarios de un nuevo relacionamiento entre autoridades y población.

En efecto, el discurso de la democracia participativa tomó forma en los Municipios, donde se eligieron autoridades indias. Si bien estos Gobiernos locales son pobres y con pocos recursos, los espacios de interacción pública entre autoridades y grupos organizados de la sociedad se dinamizaron democráticamente por la vía de la inclusión de actores sociales en la discusión y toma de decisiones de ciertas áreas de la política local, cuyo control se había concentrado tradicionalmente en

estrechos círculos de funcionarios y políticos. En algunos casos, esa nueva práctica gubernativa local buscó la concertación de intereses colectivos para el diseño y definición de políticas locales, negociación de recursos y distribución pública del presupuesto. Se trató de un proceso de reapropiación del espacio público estatal por vía del control político-administrativo de las municipalidades por parte de actores sociales que históricamente fueron postergados de estas funciones (Ramírez Gallego F. 2001).

La convocatoria establecida por el presidente interino para la realización de la Asamblea Nacional Constituyente de 1998 originó nuevas tensiones y disputas. Los sectores populares y movimientos sociales no indígenas que se habían aliado a Pachakutik acusaron a este partido de ser el brazo político de la CONAIE. En todo caso, lo que estaba en juego era la presentación a las elecciones de ese año y los temas de agenda que se debatieron en dicha Asamblea. En ella se elaboró una nueva Constitución ampliando los derechos ciudadanos y culturales, se reconoció la categoría de pueblos y se fortaleció la figura presidencial, pero no solucionó los principales problemas del país que a la postre dieron motivo para que el movimiento indio, años más tarde, se

aventurara en una coparticipación en el golpe de Estado al ex presidente Mahuad.

### AVENTURA GOLPISTA O INGENUIDAD POLÍTICA

La Asamblea Nacional terminó su trabajo en medio de una intensa campaña y proceso electoral que dio por resultado a un ganador: Jamil Mahuad. Como era de esperarse, los debates al interno del movimiento indio sobre su participación electoral evidenciaron dos posturas: una que estaba proclive a participar exclusivamente en los espacios locales y regionales para aumentar la legitimidad que habían obtenido en las gestiones locales y con ello aprovechar el capital simbólico y político acumulado que se lo destinaría a fortalecer un proyecto político a más largo plazo, es decir, un proyecto de afirmación de las identidades étnico-culturales asociadas al manejo territorial; y, otra postura que planteaba la participación amplia mediante alianzas para posicionar al partido y sus figuras a nivel nacional, asunto que era visto como necesario, pues era hora de avanzar en una estrategia instrumental utilizando la institucionalización que brinda la democracia electoral.

La tensión generada entre doctrinarios y pragmáticos se resolvió

de manera perentoria y, en los hechos, en cada Provincia y Cantón (Barrera 2001) donde a la postre actuaron ambas lógicas y estrategias indígenas<sup>8</sup>. Tanto los unos como los otros estaban conscientes de que, independientemente de las ideologías, existía el peligro de las institucionalizaciones y el corporativismo cuyo costo político era reducir la intensidad de las confrontaciones con las autoridades gubernamentales.

De esa manera, la relación del movimiento indígena con el Gobierno de Mahuad empezó con la negociación sobre la conformación del Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE) que obtuvo el carácter de Secretaría de Estado a finales de 1998, dependiendo directamente de la Presidencia de la República y con un secretario ejecutivo con rango de ministro que es elegido por las organizaciones indígenas que avalan su mandato y gestión. Dicha decisión hizo desaparecer al Consejo de Planificación de los Pueblos Indios y Negros (CONPLADEIN) favoreciendo a la CONAIE y dejó sin representación a dos organizaciones nacionales importantes: la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (FEINE).

7 Fernando Bustamante, «Los polos de la crisis: su racionalidad y horizontes» en: *Rev. Ecuador Debate* N° 47, CAAP, Quito, 1999, p. 28.

8 Pachakutik, en alianza con el Partido Socialista y el Movimiento de Ciudadanos Nuevo País, obtuvo el 15 % de la votación nacional para Presidente de la República y 9,22% para las diputaciones nacionales.

Una estrategia similar se presentó con la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB) cuyo director también fue nombrado por las organizaciones indígenas. Adicionalmente existieron acuerdos entre el Gobierno y los indios para crear mesas de concertación destinadas al seguimiento y aplicación de las normas constitucionales.

Mientras se procesaban estas relaciones «duales» entre indígenas y Gobierno, la economía del país entró en un contexto de franco deterioro e inestabilidad por la incapacidad de Mahaud para afrontar los retos que había asumido al posesionarse como mandatario y por adoptar medidas antipopulares que pretendían paliar la crisis. Entre las medidas anunciadas por el régimen en 1999 estaban: aumento de los precios de la gasolina y gas de uso doméstico por un año; rebaja del subsidio de las tarifas de energía eléctrica para los más pobres, incremento de precios de servicios públicos, y, lo más grave, que tendría consecuencias nefastas para su Gobierno, fue el congelamiento paulatino de los depósitos en cuentas corrientes y de ahorros decretado en el mes de marzo. El país sufrió la peor crisis de su historia y el PIB por habitante cayó en un sólo año al 9%. La crisis fue esencialmente bancaria, producto de la liberalización financiera de 1994 unida a pobres controles, un débil sistema bancario, malas prác-

ticas financieras, errores de política económica y choques externos negativos a partir de 1995 (Correa 2004:12).

Los escenarios posteriores son fáciles de imaginar. Revueltas, paros con muertos de por medio, decretos de estado de emergencia nacional, inestabilidad y una gran acción de protesta popular que colocó nuevamente al movimiento indígena al frente de las demandas ciudadanas mediante múltiples alianzas con sectores de distinto tinte ideológico y político. En ese contexto volátil, el Gobierno trató de utilizar una estrategia de diálogo dilatado en los meses posteriores, pero la crisis, especialmente financiera y bancaria, la inflación galopante y las devaluaciones sucesivas siguieron su propio rumbo al punto de que el régimen optó, en enero de 2000, por renunciar a la moneda nacional —el sucre— y adoptar la dolarización como tabla de salvación política y económica.

Esta decisión gubernamental fue unilateralmente aplicada en un contexto de crisis económica, social, financiera y política, y fue polémica debido a las tensiones sociales que existían en el momento, a los desequilibrios económicos y sociales provocados por la aguda crisis bancaria asociados a la ausencia efectiva de control sobre el sistema financiero nacional y a las presiones de grupos de interés (Falconí y Jácome 2002). Desde una mirada de la gobernabi-

lidad, Mahaud generó inestabilidad en pocos meses de mandato por no poseer una adecuada capacidad de articulación política y por presentar limitaciones para frenar las demandas clientelares y corporativas y combatir efectivamente la corrupción pública y privada.

La conjunción de estos factores incidieron para que, el 21 de enero de 2000, un sector de militares asociados a sectores populares e indígenas derrocaran al presidente Mahaud para establecer un triunvirato de pocas horas que estuvo conformado por un líder indígena, un general del Ejército y un representante de la «sociedad civil». En la madrugada del día siguiente, se comunicaba al país que el poder estaba en manos del sucesor constitucional, el vicepresidente Gustavo Noboa.

¿Qué sucedió en esas horas de incertidumbre y tensión? ¿Cuáles fueron los motivos reales que incidieron para que el triunvirato sea efímero y no haya tenido posibilidades de concreción y mandato? Estas y otras preguntas hasta la actualidad no tienen respuestas fidedignas porque existe una multiplicidad de interpretaciones y versiones que incluyen, por ejemplo, el rechazo estadounidense al golpe y la presión para que se proceda democráticamente según la Constitución ecuatoriana; conspiraciones anteriores al golpe a

cargo de un grupo selecto de generales que utilizaron a la dirigencia india y a los coroneles cabecillas de la asonada militar; acuerdos secretos entre los dirigentes indígenas y varios coroneles para tomarse el poder y establecer un Gobierno diferente; una planificación exhaustiva de los indígenas y partidos de izquierda para aliarse con los militares y dar por terminado un Gobierno corrupto; desacuerdos y pugnas entre los mismos militares, ya que varias unidades no plegaron al golpe, factor de extrema gravedad por el peligro de una confrontación de incalculables consecuencias; en fin, una serie de suposiciones, imaginarios e interpretaciones que siguen debatiéndose hasta estos momentos.

Independientemente de estas elucubraciones o verdades, lo cierto es que, a partir del involucramiento de los líderes militares e indígenas en el golpe de Estado, se promovió de manera sui generis una imagen de aceptación pública<sup>9</sup> que aumentó el capital simbólico y político de los cabecillas a pesar del comportamiento antidemocrático que tuvieron con esas acciones; de hecho, a la dirección indígena se la criticó fuertemente por desviar sus principios y convicciones al demostrar una contradicción entre discurso y práctica.

El golpe de Estado produjo varios efectos externos e internos. A

<sup>9</sup> La aceptación de la población fue canalizada rápidamente en las elecciones seccionales de ese año al obtener 27 alcaldías y cinco prefecturas. Un crecimiento importantísimo porque, en 1996, Pachakutik logró seis alcaldías.

nivel internacional, se generó una imagen de un país resquebrajado por la inestabilidad y el riesgo; recurrente en presentar crisis de gobernabilidad que ha producido dos ex presidentes en el exilio —uno de ellos acusado de corrupción—; con unas fuerzas armadas que pasaron de tutelares de la democracia a golpistas; y, con tantas tensiones e incertidumbres que bloquearon cualquier posibilidad de inversión extranjera. A nivel interno, se puso en duda la consolidación democrática y el futuro del país. Por su parte, las FFAA constataron que su tradicional cohesión, unidad e institucionalidad había sido vulnerada, producto de su participación en esos acontecimientos. Es más, la tensión dentro de las FFAA continuó durante muchos meses por la serie de sanciones, juicios y prisión que se estableció contra varios de los cabecillas del golpe de Estado. Entre los líderes estaba el coronel Lucio Gutiérrez, —quien fuera electo presidente de la República— que estuvo en prisión algunos meses para luego ser amnistiado.

El período del presidente Noboa transcurrió sin mayores sorpresas en el ámbito de las relaciones entre indígenas y Gobierno. Agendas repetidas, prácticas corporativas continuadas y disputas internas que alejaron a varios aliados ubicados en los movimientos sociales y el Frente Popular, constituyen la tónica de ese tiempo. Incluso, el levan-

tamiento de febrero de 2001 en contra de las medidas económicas adoptadas dentro del persistente ajuste estructural tuvo la intencionalidad de capitalizar fuerzas internas, tratar de apaciguar a los disidentes y convocar a sectores contrarios a las medidas gubernamentales. Todo ello en puertas del proceso electoral de 2002.

### PASO FRUGAL POR EL PODER: costos políticos y crisis

El proceso de definición interna del movimiento indígena frente al proceso electoral evidenció las tensiones existentes entre Pachakutik y la CONAIE. Una parte de la dirigencia pensó ir con candidatos propios y otra en alianzas. La primera opción se desestimó por los insuperables problemas que condujo a uno de sus dirigentes a participar como candidato de la FEINE que, por ese entonces, ya era rival de la CONAIE. La segunda opción se materializó en la alianza con Sociedad Patriótica, nuevo partido fundado por el coronel Gutiérrez tras un arduo trabajo que supo aprovechar la buena imagen de ex militar. Su discurso coincidía con muchas de los planteamientos indígenas: combate a la corrupción, contrario a las políticas neoliberales, reforma política e inclusión social, oposición al ALCA, distancia respecto a las posiciones estadounidenses relacionadas con el Plan Colombia, etc.

Para sorpresa de todos, el coronel llegó de finalista en la primera vuelta electoral con el 21% de la votación. Y, en la segunda, fue el triunfador. ¿Por qué ganó? Hay varias interpretaciones, pero la hipótesis más difundida es que el electorado le dio su aprobación y a la alianza por tener simpatía con las luchas indígenas y por haberse confrontado con los poderes tradicionales. La votación obtenida recogió, en parte, un voto organizativo urbano y rural, incorporó a sectores que antes daban su elección por partidos de izquierda y, en general, un voto antisistémico que identificaba a los partidos políticos tradicionales como cómplices de la peor crisis por la que ha atravesado el país. De esa manera, los indígenas y sus aliados habían conquistado el poder mediante procedimientos de la democracia formal. Si dos años atrás se los criticó por su peligrosa aventura golpista, ahora esas críticas se habían transformado en sorpresa y admiración.

El feliz matrimonio indígenas y PSP duró muy poco. A escasos meses de haber asumido el poder, Gutiérrez estableció mecanismos de acercamiento con el PSC, de orientación de derecha, para apaciguar la temprana oposición que tenía en el Congreso. Curiosamente, ese mismo

partido, objeto de críticas en campaña electoral, le pedía a cambio un bloqueo<sup>10</sup> a las demandas y proyectos que Pachakutik pensaba desarrollar como cogobernante. Fueron meses de no ser tomados en cuenta y negados muchas veces. A la dirigencia indígena no se la designó a ministerios importantes, salvo el de Relaciones Exteriores. Tampoco eran convocados para tomar decisiones vitales del país. Los círculos de poder del presidente se estrecharon al punto de que su entorno puede denominarse endogámico.

En agosto de 2003, Pachakutik abandonó la alianza gubernamental y pasó a la oposición, pero su tránsito frugal en el poder gubernamental le ocasionó altos costos políticos. Actualmente, los indígenas articulados al partido y a la CONAIE tienen una grave crisis organizacional. Gutiérrez ha sido muy hábil en propiciar el factionalismo a través de una política populista basada en redes clientelares y sustentada desde algunos ministerios. A la final, el capital político acumulado también sirve para desarrollar mecanismos corporativos que incorpora a sectores indígenas desilusionados con la CONAIE y Pachakutik.

A diferencia de años anteriores, donde la movilización indígena era fuerte y ocasionaba paralizaciones

10 Estos bloqueos estaban cargados además de una fuerte dosis de racismo. El ejemplo más claro de esta situación se generó en torno a la presencia de Nina Pacari que había sido nombrada ministra de RREE. Era la primera vez que una mujer e indígena estaba en un alto cargo de una institución caracterizada por prácticas endogámicas, excluyentes y regionalistas.

nacionales, en este último año, la convocatoria resultó en fracaso y la capacidad política de presión ha bajado de intensidad. Hay varios elementos para explicar este fenómeno: a) el breve paso de los indígenas en el Gobierno los desgastó y se produjeron divisiones entre las organizaciones de las regiones del país (por ejemplo, los dirigentes de la sierra se radicalizaron y una parte de los amazónicos se quedaron en el Gobierno); b) se generó un distanciamiento entre los dirigentes y las bases que hasta ahora no puede ser solucionado —un ejemplo de esto fue el fracaso del llamamiento al levantamiento nacional en marzo de este año contra el Gobierno; c) la habilidad del Gobierno para dividir a las organizaciones indias a través de lógicas populistas y entrega de recursos —clientelismo—; d) no existe en el Congreso un bloque de oposición con participación activa de diputados indígenas representativos —algunos fueron cooptados por el gobierno—; e) el crecimiento de otras organizaciones indias —principalmente las evangélicas— con las que el Gobierno ha negociado y son su sustento populista; f) alejamiento de las entidades indígenas de sectores militares que antes eran cercanos.

De esa manera, en los escenarios inmediatos no se puede considerar al movimiento indio como un actor decisivo que altere el orden y la estabilidad del país. Su proceso de re-

cuperación organizativa tardará ya que deben recomponer sus alianzas internas y externas y repensar la viabilidad de su proyecto político. La participación indígena en las recientes elecciones de octubre evidenció la pérdida de fuerza electoral y capacidad de convocatoria política. Adicionalmente, otras organizaciones indígenas como la FEINE y la FENOCIN han experimentado un crecimiento importante que disputa el liderazgo de la CONAIE y que ha sido utilizado por el Gobierno para mantener adeptos con prácticas corporativas muy conocidas. Los costos políticos para el movimiento indígena articulado a Pachakutik y la CONIE están a la vista. Después de todo, para ser un nuevo actor político, ha tenido muchos aciertos y pocas derrotas que las han asumido y procesado.

Finalmente, sólo el paso del tiempo podrá definir cuál será el camino de las organizaciones indígenas en un futuro cercano; sin embargo, de una cosa si estoy seguro: los indígenas ecuatorianos podrán haber sido golpistas y vulneradores de la democracia, pero subversivos no. Creo que en estos momentos, caracterizados por una tendencia a segmentar varios de los ámbitos de la sociedad, economía, política y cultura, cuyos efectos perversos se expresan en una falta de transparencia y escasa rendición de cuentas de las autoridades y que afectan a los regímenes democráticos, es necesario

tomar distancia de las posiciones que tratan de relacionar a movimientos étnicos o populares con la subversión, entendida como la acción armada y política destinada a desestabilizar y combatir a los Gobiernos democráticos. Como hemos visto, por lo menos en el caso ecuatoriano, los indígenas son todo lo contrario a esa vieja imagen del subversivo de los años sesenta, puestos actualmente de moda por la gran potencia que mediante políticas unilaterales y una concepción reducida del mundo, simplifica una diversidad de situaciones con criterios muy cuestionables que originan odios, intolerancias y fundamentalismos.

## BIBLIOGRAFÍA

- BARRERA, Augusto. *Acción colectiva y crisis política. El movimiento indígena ecuatoriano en la década de los noventa*, Abya Yala, Osal, Quito, 2001.
- BUSTAMANTE, Fernando. «Las FFAA ecuatorianas y la coyuntura político social de fin de siglo» en: *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. R. Diamint, comp. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1999.
- . «Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte» en: *Rev. Ecuator Debate* n.º 47, CAAP, Quito, 1999.
- CORREA, Rafael. *Ecuador: de Banana Republic a No Republic. Las tres últimas décadas de la historia econó-*

*mica del Ecuador*. Mimeo, Quito, 2004.

- Department of State USA, «The National Security Strategy of the United States of America».
- FALCONI, Fander y JÁCOME Hugo. «La invitada indiscreta de la dolarización: la competitividad» en: *Revista Sociedad y Economía* n.º 3, Facultad de CCSS y Económicas, Universidad del Valle, Cali, octubre, 2002.
- FONTAINE, Guillermo. «La institucionalización de la etnicidad en Colombia y Ecuador: discurso ético y praxis política» en: *Rev. Indiana*, 14-15, Juliana Strobele-Gregor (coord), Dossier: *Nuevas tendencias de los movimientos indígenas en os países andinos y Guatemala a comienzos del nuevo milenio*, Berlin, Prebischer Kulturbesitz-Instituto Iberoamericano, 2002.
- GARCÍA, Fernando. «Presente y perspectiva del movimiento indígena ecuatoriano», ponencia presentada en el seminario *Movimientos sociales, democracia y cambio político en el área andina*, Quito, noviembre de 1999.
- INEC, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, VI Censo de población y V de Vivienda, Quito, 2001.
- ISACSON, Adam. *La asistencia estadounidense a la seguridad en los países de la región andina*, 2001-2001. Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.
- RAMÍREZ GALLEGOS, Franklin, 2001. *La política del desarrollo local. Innovación institucional, actores locales y participación en dos cantones indígenas del Ecuador*. Quito: PGC- CIUDAD.

- . *Entre el poder y la crítica. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia en el Ecuador de cambio de siglo*, Mimeo, París, 2004.
- RIVERA, Fredy. «Campesinado y Narcotráfico» en: *Revista Ecuador Debate* n.º 22, Quito, CAAP, 1991.
- . «Los indigenismos en Ecuador: de paternalismos y otras representaciones» en: *Revista América Latina HOY*, n.º 20, Universidad de Salamanca, 1998.
- . «Democracia minimalista y fantasmas castrenses en el Ecuador contemporáneo» en: *Las Fuerzas Armadas en la Región Andina. ¿No deliberantes o actores políticos?*, Martín Tanaka (editor), Comisión Andina de Juristas CAJ-Embajada de Finlandia, Lima, 2001.
- . «Formas de una guerra amorfa: lucha Antinarcóticos, Democracia y DDHH en Ecuador» en: *Revista ICONOS*, n.º 20, Flacso Ecuador, 2004.