



HAL
open science

De la propuesta a la protesta. La conflictiva evolución de las relaciones políticas entre la CONAIE y el Gobierno de Correa

Jorge Resina de La Fuente

► **To cite this version:**

Jorge Resina de La Fuente. De la propuesta a la protesta. La conflictiva evolución de las relaciones políticas entre la CONAIE y el Gobierno de Correa. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.663-669. halshs-00874682

HAL Id: halshs-00874682

<https://shs.hal.science/halshs-00874682>

Submitted on 18 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

DE LA PROPUESTA A LA PROTESTA. LA CONFLICTIVA EVOLUCIÓN DE LAS RELACIONES POLÍTICAS ENTRE LA CONAIE Y EL GOBIERNO DE CORREA

Jorge Resina de la Fuente

Resumen

Esta ponencia tiene como objetivo analizar la posición política de la CONAIE hacia el Gobierno de Rafael Correa desde que fue electo en 2006 hasta la actualidad. Las relaciones entre estos actores ha sido compleja y no ha estado exenta de tensiones, sobre todo, con la disputa de percepciones que emergió durante el periodo de la Asamblea Constituyente celebrada en Montecristi, y que condujo a una nueva Constitución que reconocía por primera vez en el país el Estado Plurinacional. De forma general, pueden distinguirse tres grandes fases en estas relaciones. La primera, de alianza y cooperación. La segunda, de apoyo crítico y distanciamiento; Y la tercera, de ruptura y confrontación. La lucha de intereses por el control institucional y territorial y las diferentes visiones sobre el desarrollo han condicionado, en buena medida, esta dinámica.

1. Antecedentes: la visibilización

El “Primer Levantamiento Indígena Nacional”, conocido como el del “Inty Raymi”¹, consiguió la movilización conjunta de todo el movimiento indígena del Ecuador. Un hecho sin precedentes en el que se presentaron en el escenario nacional las demandas étnicas, al tiempo que se cuestionaba el modelo Republicano y el tipo de ciudadanía constituidos durante más de 150 años. Significó un “punto de quiebre nacional” puesto que “luego del levantamiento indígena, el conjunto del país quedó impactado” (Pajuelo, 2007: 47). El Presidente del momento, Rodrigo Borja tuvo que reconocer a la CONAIE como interlocutor válido del sistema político. Aunque la organización no logró su principal objetivo: la reforma del artículo primero de la Constitución y el reconocimiento de un Estado Plurinacional.

A partir de este momento, y durante toda la década de los noventa, la CONAIE se caracterizó por ser uno de los actores fundamentales de la vida política del país, al proseguir con su estrategia de movilizaciones y continuar marcando el ritmo de la agenda pública. Este momento coincide, además, con el intento de implementación de las políticas económicas neoliberales y la incapacidad institucional de lograr acuerdos dentro del Estado².

Así, al Gobierno de Rodrigo Borja (1988-1992), le siguió el de Sixto Durán Ballén (1992-1996), el último Presidente hasta la fecha (exceptuando al actual Presidente Rafael Correa) capaz de agotar mandato constitucional. Circunstancia que no le libró de ver cómo durante su gestión se produjeron también marchas impulsadas por el movimiento indígena, como la “Movilización por la vida y la ley agraria” en 1994, año en el que la CONAIE introduce la convocatoria de una Asamblea Constituyente como demanda prioritaria.

Agotado el mandato de Durán Ballén, comenzó un convulso periodo en la historia reciente de la política ecuatoriana, con la caída de cuatro Presidentes en siete años, debido a acciones de protesta, marchas, bloqueos, movilizaciones y paros que tuvieron lugar en las calles, la mayoría de ellas encabezadas por el movimiento indígena, liderado por la CONAIE, que se convirtió en el verdadero protagonista. Así, en 1997, caía Abdalá Bucaram (1996-1997), quien incumplió su promesa de convocar un proceso constituyente y rehusó ratificar el Convenio 169 de la OIT.

A Bucaram le siguió Fabián Alarcón, como Presidente interino. A pesar de su breve gestión (1997-1998), ratificó el Convenio 169 de la OIT y convocó una Asamblea Constituyente, en la que el movimiento indígena -a través de Pachakutik- contó con cuatro asambleístas. Sin embargo, a pesar de la presión popular del movimiento y de lograr ciertos avances en materia de interculturalidad y reconocimiento de lenguas propias, la CONAIE no consiguió su gran objetivo: la plurinacionalidad. Lo máximo a lo que se llegó fue a la declaratoria de Estado multiétnico y pluricultural.

En 1998, llegó al poder Jamil Mahuad. Presidente que pasará a los anales de la historia ecuatoriana por introducir la “dolarización” en el país. Durante 1999, se producirán dos fuertes levantamientos convocados por la CONAIE (marzo y junio), el segundo de los cuales llegará a concentrar 12.000 indios en Quito. Meses después, las mesas de

¹ Por coincidir con la fiesta más importante para los pueblos indígenas, traducido del kichwa “Fiesta del Sol”, celebrada en junio.

² “En el Ecuador, mecanismos extrainstitucionales de acuerdo político suelen ser muy eficaces. Las instituciones formales no son mecanismos reales de ejercicio de la autoridad y de regulación del conflicto social” (Ospina, 2008:2)

diálogo instauradas por el Presidente, fracasaron. La CONAIE convocaba así el Parlamento de los Pueblos, como salida al momento de colapso institucional. En enero de 2000, Mahuad abandonaba el cargo.

Fue éste uno de los momentos más confusos de los últimos años en el Ecuador. Tras la caída de Mahuad, el 21 de enero, se instauró una Junta de Salvación Nacional³, con lo que se desconocía al sucesor presidencial que correspondía constitucionalmente. Estos hechos afectaron a la CONAIE⁴, al participar en la alianza que constituía la Junta su presidente, Antonio Vargas. Esta fórmula apenas duró unas horas y pronto juró el cargo Gustavo Noboa.

Será en 2003, con la llegada al poder del coronel Lucio Gutiérrez, que contó con el apoyo de la CONAIE en segunda vuelta⁵, cuando comenzará a hacerse visible el debilitamiento de la organización indígena o, al menos, sus momentos más críticos, desde su fundación. Esta alianza, unida a la participación de varios dirigentes indígenas en el Gobierno de Gutiérrez⁶, provocó una merma en la confianza en la CONAIE, así como un agravamiento de las divisiones que se estaban dando en su interior⁷.

A ojos de la dirigencia de la organización, la alianza con Gutiérrez era una buena oportunidad “para ser Gobierno”, puesto que el militar se había mostrado receptivo a las demandas indígenas y parecía un aliado fiable. Sin embargo, ocho meses bastaron para que la CONAIE rompiera con el Gobierno y denunciara las mismas prácticas y políticas neoliberales de los últimos Presidentes. En abril de 2005, lo que se conoció como la revuelta de “los forajidos” tumbó a Gutiérrez, en una movilización que, en esta ocasión, no fue encabezada por el movimiento indígena, sino por clases medias radicalizadas.

A Gutiérrez, le continuó el Gobierno de Alfredo Palacio (2005-2007), un Presidente de transición con el que Rafael Correa fue Ministro de Economía durante tres meses. A pesar de la brevedad de su mandato, sufrió una de las manifestaciones más fuertes del país en los últimos años, con bloqueo de carreteras y marcha hacia Quito por parte de los indígenas, incluidos. Se trató de una movilización de 14 días, en contra del Tratado de Libre Comercio (TLC) que el Ecuador preveía firmar con Estados Unidos. La marcha encabezada de nuevo por la CONAIE devolvía parte del prestigio perdido a la organización, que demostraba que volvía a estar fuerte y a tener capacidad de movilización. El TLC fue frenado.

2. El dilema: con o sin Correa

En noviembre de 2006 se celebraron de nuevo elecciones presidenciales. Los meses previos volvieron a otorgar protagonismo a la CONAIE que, ahora, compartiría escenario con un nuevo actor, Rafael Correa. El ex Ministro de Economía de Palacio había decidido presentarse como candidato, presentado como un *outsider*, no contaba con ninguna fuerza propia de la “partidocracia” y se apoyaba en una nueva formación, Alianza País, sin una estructura propiamente partidista. Formada, sobre todo, por clases medias que giraban en torno a las decisiones del nuevo líder, quien en un principio se definirá como “cristiano de izquierdas”.

Para afrontar la primera vuelta, Correa propondrá un binomio conjunto con Luis Macas, por aquel entonces presidente de la CONAIE, para presentarse como candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia, respectivamente. La mala experiencia de la organización durante la alianza con Gutiérrez y la desconfianza hacia Correa⁸ provocaron que, finalmente, Macas presentara una candidatura propia.

Tras el intento frustrado de alianza⁹, en la primera vuelta, Correa quedó en segundo lugar con el 22,8% de los votos y Luis Macas, cuarto con el 2,5%. Con lo que Correa disputaría en segunda vuelta la Presidencia al magnate del banano Álvaro Noboa (26,8%). A pesar del bajo porcentaje obtenido por Macas, las elecciones sirvieron para

³ Entendida como una alianza entre el ejército, la magistratura y el movimiento indígena, al estar formada por el coronel Lucio Gutiérrez, el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Solórzano, y el presidente de la CONAIE, Antonio Vargas.

⁴ La participación en esta Junta significó el ahondamiento de una división interna en la organización, así como las críticas de un sector de la población hacia la CONAIE, recelos que aumentarán con la alianza entre el movimiento y el coronel Lucio Gutiérrez en las presidenciales de 2003.

⁵ Lo que le permitió al coronel obtener el 55% de los votos.

⁶ Luis Macas en Agricultura y Nina Pacari en Relaciones Internacionales

⁷ Tras la ruptura de la CONAIE con el Gobierno de Gutiérrez, éste comenzó una estrategia de división de la organización, mediante tres mecanismos principales: el nombramiento como Ministros de ex miembros de la CONAIE; el asedio directo a las organizaciones de base, a través de programas sociales; y el intento de compra de élites políticas de segundo grado, como dirigencia local y regional.

⁸ Correa no empezó con buen pie su intento de alianza con el movimiento indígena. En septiembre de 2005, durante un congreso de Pachakutik en Ambato, la presencia del ex Ministro y su participación con una intervención en kichwa fue considerada ofensiva por lo allí presentes, al entenderla como un acto folclórico dentro de un proceso al que, además, no había sido invitado. Ello provocó que el precandidato presidencial del partido y alcalde de Cotacachi, Auki Tituaña, le contestase en inglés. Meses más tarde, proclamada la candidatura de Macas como candidato presidencial de Pachakutik, Correa le escribirá una polémica carta pública en la que, para desacreditar al presidente de la CONAIE, asegurará desconocer, supuestamente, la presentación a Alianza País de propuesta alguna por Pachakutik. Para más detalles sobre el periodo previo a las elecciones y la relación entre Correa y CONAIE, véase: Lucas (2007: 57-83).

⁹ Pachakutik propuso que, en caso de ir en coalición, se celebrasen unas primarias para que las bases decidieran quién debía ir de candidato presidencial y quién de vicepresidente. La ausencia de un movimiento organizado propio, hizo que Correa previera el posible apoyo de las bases a Macas, con lo que los asesores de Alianza País lanzaron la idea de decidir el candidato mediante un sondeo. Algo que no fue aceptado por el movimiento indígena debido a sus recelos por la posible manipulación de esta técnica.

reforzar el proceso de organización interno de la CONAIE¹⁰, que en segunda vuelta dio su apoyo a Correa, quien finalmente ganó con el 57% de los votos.

Correa pronto convocó la Asamblea Constituyente, lo que abrió un nuevo proceso en el Ecuador y la apertura del debate en torno a la plurinacionalidad. Con cinco constituyentes de Pachakutik, CONAIE verá en esta Asamblea una oportunidad para introducir sus demandas históricas y darle contenido al Estado Plurinacional, como se verá más adelante.

En septiembre de 2008, será aprobada en referéndum la nueva Constitución, con un voto favorable del 63,93%. Meses después, y de acuerdo a la nueva Carta Magna, se convocaron nuevas elecciones presidenciales, en las que Rafael Correa optó, de nuevo, a la Presidencia. En esta ocasión, venció en primera vuelta con el 51,9%. Elecciones en las que la CONAIE permaneció al margen, renunciando así a la estrategia más electoralista¹¹.

En este recorrido histórico reciente podría caracterizarse tres grandes logros de la CONAIE dentro del sistema político ecuatoriano (Jamenson, 2008): la capacidad de movilización y de transformación de la consciencia de los movimientos participantes; la habilidad para conseguir negociar con los distintos Presidentes y para extraer concesiones concretas de poder; y la contribución a la democratización del país.

Tampoco puede dejarse de enfatizar su fuerza movilizadora en la caída de varios Presidentes de la República y su protagonismo en las marchas contra el TLC. Así como la consecución de algunas de sus demandas históricas, como la ratificación del Convenio 169 de la OIT (1998), los avances logrados en la Constitución de 1998, en la que se reconocen derechos colectivos y, finalmente, el reconocimiento de la plurinacionalidad en la Constituyente de 2007.

Sin duda, uno de los elementos más conflictivos de la participación política de la CONAIE en el escenario ecuatoriano ha sido la estrategia de competir electoralmente a través de Pachakutik¹². Según Sánchez, su formación “respondió a las necesidades de un proyecto político concreto y a las presiones de la coyuntura electoral. Si bien la mayor parte de sus posiciones programáticas se han mantenido -lo que quizá ha servido como base de su unidad-, el proceso de consolidación organizativa ha resultado un tanto tortuoso por la propia diversidad de actores que aglutinó desde el principio” (Sánchez, 2008:210). Precisamente, este último aspecto ha representado uno de los principales problemas para el movimiento indígena puesto que “si bien, la CONAIE logra centralizar la organización social/política, el MUPP-NP atomiza la participación política en la multiplicidad de escenarios locales” (Satillana y Herrera, 2009: 337).

3. La Constituyente

665

El 30 de noviembre de 2007 se instaló en Montecristi la Asamblea Constituyente. Con ello, se abría una coyuntura de debates y discusiones sobre el nuevo modelo político que definiría al Ecuador en los próximos años. Desde el comienzo, la CONAIE tendrá lo plurinacional y el desarrollo de sus implicaciones como principal demanda, como así quedará explícito en su propuesta de Constitución¹³, presentada un mes antes de la instauración de la Constituyente. Una actitud que provocará el recelo del Presidente Rafael Correa, reacio a introducir tal término y partidario de la construcción de un reforzado modelo de Estado-Nación, de corte desarrollista e impulsado por su proyecto político de Revolución Ciudadana¹⁴.

La composición de la cámara tendría una amplia mayoría para el grupo que apoyaba al Presidente, Acuerdo País (AP), que obtuvo 75 asambleístas (de un total de 130), mientras que Pachakutik tendría cinco. Una diferencia que favoreció la influencia de Correa en la configuración del nuevo texto, al tener mayores posibilidades de control sobre los constituyentes, al tiempo que le permitió deslegitimar al movimiento indígena, con el argumento de que representaba sólo el 2%.

Para el trabajo de los debates, se organizaron diez mesas, dos ellas dirigidas por asambleístas de Pachakutik. El presidente de la Asamblea, Alberto Acosta, candidato más votado, a pesar de presentarse por AP, mantuvo durante el desarrollo de la Constituyente una postura cercana y receptiva hacia las demandas tanto de Pachakutik (al interior de la cámara) como de la CONAIE (en las calles).

¹⁰ Situación que demuestra la compleja relación entre CONAIE y Pachakutik y el rol del movimiento como actor anti-sistema, cuyos momentos de fortaleza o de mayor dinamismo no siempre se traducen en un buen resultado electoral, al menos a nivel nacional.

¹¹ A pesar de no presentar candidato presidencial propio, Pachakutik sí presentó candidatos a la Asamblea Nacional, elecciones en las que obtuvo cuatro diputados. Mientras, en las elecciones seccionales, obtuvo cinco prefectos.

¹² Fundado en 1995, su nombre completo es Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (MUPP-NP). Podría ser catalogado como partido étnico, en términos generales. Si bien, habría que matizar que no se trata del brazo político de la CONAIE, al menos de forma directa, puesto que está compuesto por una alianza de grupos, de la que -eso sí- la CONAIE es el sector mayoritario. Englobaría también otras fuerzas de izquierdas. Su mayores éxitos han estado vinculados a las selecciones locales. Así, por ejemplo, en las de 2003 obtuvo el 22% de las prefecturas provinciales, el 14% de las alcaldías, el 12% de los consejos provinciales y el 61% de las juntas parroquiales rurales.

¹³ La *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico.* (CONAIE, 2007) será presentada el 22 de octubre de 2007 en Quito, tras una marcha de cerca de 8.000 indígenas de todas las partes del país hacia la capital. El documento contará con un total de 350 artículos.

¹⁴ De hecho, Alianza País contaba con su propio Plan de Gobierno, desde 2006, que incluía a cientos de colaboradores y organizaciones pero, casualmente, ninguno formaba parte de la CONAIE.

Durante el periodo que duró la Constituyente, el núcleo de poder, con verdadera capacidad de decisión en el debate político, se estableció tanto dentro como fuera de la cámara. Por un lado, se conformó una especie de megabloque dentro de la Asamblea, compuesto por los asambleístas de AP junto a otros, más o menos cercanos, como Pachakutik. En cierto modo, se aglutinó a la izquierda (en todas sus versiones, lo que suponía un frente de 90 asambleístas) frente a la derecha. Aunque ello no significó la uniformidad de voto ni una postura común.

Por el otro lado, se estableció toda una serie de debates extraparlamentarios, al interior de AP, donde se tomaron las verdaderas decisiones de lo que después ocurriría en la Cámara. Si bien, dentro de Acuerdo País, tampoco había una postura única. Los había más proclives, y menos, a las demandas del movimiento indígena. En cierto modo, podría afirmarse que la corriente encabezada por Acosta sería más receptiva, frente a Correa y los “correístas”, con una posición más restrictiva.

El debate transcurrió con dificultades, sobre todo, en aquello referente a la plurinacionalidad. La CONAIE tuvo que recurrir a movilizaciones y acciones extra-asamblea como mecanismo de presión y visibilización, ya que el papel de Pachakutik al interior de la cámara era limitado. De hecho, este carácter conflictivo provocó que hasta abril de 2008, el Gobierno no empezara -aún con recelos- a adoptar parte de la propuesta de la plurinacionalidad, que hasta última hora quiso ser omitido en beneficio del concepto de interculturalidad, defendido por FENOCIN y de mayor agrado para Correa y la mayoría de AP. Esta actitud hizo que fuera “notorio, a lo largo del proceso, el desinterés del régimen por considerar y debatir a profundidad las demandas de la CONAIE, que fueron presentadas de manera pública en actos masivos con la movilización de miles de indígenas” (Ortiz, 2009: 157).

Finalmente, y tras bastante discusión, se logró un acuerdo por introducir la plurinacionalidad en el artículo primero de la Constitución, aunque con un detalle que no dejaba de ser significativo del proceso: en la redacción, la interculturalidad figuraría justo antes.

Uno de los hechos que mayor polémica causaron en la Constituyente fue la dimisión en la recta final de la misma de su presidente, Alberto Acosta, en julio de 2008¹⁵. El motivo esgrimido por Acosta respondía al impedimento puesto por Correa de alargar el periodo constituyente, para que pudiera debatirse en mayor profundidad ciertos aspectos problemáticos, como había solicitado. Correa era partidario de llevar cuanto antes el texto a referéndum, aún a costa de la calidad del debate y de la redacción, con la justificación de no demorar más los tiempos, ya que esto permitiría a la derecha entorpecer el proceso.

Más allá de este encontronazo, la relación de Correa con Acosta se había tensionado a medida que transcurrió el tiempo de la Asamblea. Durante esos días, mucho se comentó del movimiento de Acosta (algunos, incluso, vieron en él un futuro candidato presidenciable), pero lo que estaba claro era la postura diferenciada ante aspectos clave de la nueva Constitución y la mayor sensibilidad por parte de Acosta hacia el movimiento indígena.

La visiones de Correa y Acosta durante la Asamblea Constituyente

Materia	Rafael Correa	Alberto Acosta
Plurinacionalidad	Distante	Comprometido
Movimientos sociales	Criminalizar	Tolerante
Consentimiento previo	Opuesto	Favorable
Política petrolera	Permisivo	Restrictivo
Minería	Entusiasta	Renuente

Elaboración propia a partir de Ospina (2008)

El 28 de septiembre de 2008 se aprobaba en referéndum la nueva Constitución del Ecuador, con el 63,93% de los votos a favor y el 28%, en contra. La CONAIE se posicionó a favor de la Carta Magna con un “sí crítico”. La Constitución introduce cambios notables con respecto a la anterior, de 1998, en materia de derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas aunque deja sin definir los marcos institucionales en los que, en la práctica, se pondrá en marcha la plurinacionalidad reconocida en el artículo 1º.

4. Los puntos de conflicto

De esta forma, establecido el nuevo marco constitucional, llegaba el momento de desarrollar los contenidos insertos en la Constitución, lo que comenzó a plantear no pocos problemas, sobre todo, en dos aspectos fundamentales: la aprobación de la legislación secundaria y el diseño del marco institucional.

Principalmente, en el nivel legislativo, la disputa entre Correa y CONAIE girará en torno a tres leyes: la Ley de Minería, la Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria y la Ley de Aguas. De manera general, la CONAIE denunciará la falta de participación en el proceso de elaboración de los textos, mientras que el Gobierno asegurará que con los

¹⁵ A Acosta le sucedió Fernando Cordero, vicepresidente de la Asamblea, también de AP, y más cercano al Presidente Correa.

procesos de socialización, será bastante. De ello, surgirá una disputa sobre la constitucionalidad o no de estas normas.

En el caso de la Ley de Minería, aprobada en enero de 2009, se establecerá un régimen de minería a gran escala en el país, algo hasta entonces desconocido en el Ecuador. Ello motivará el rechazo absoluto de la CONAIE, que verá en la medida, además de una norma anticonstitucional, un riesgo para los pueblos y nacionalidades indígenas, al no reconocerse en el texto el derecho a la consulta previa vinculante de las comunidades afectadas.

La Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria, cuya aprobación se da en marzo de 2009, conseguirá poner de acuerdo a las principales organizaciones indígenas, la CONAIE y la FENOCIN, para formar un frente común contra lo que consideran un camino equivocado, al fomentar el desarrollo de la agroindustria del monocultivo. Ya el Mandato Agropecuario, aprobado en junio de 2008, supuso el primer gran enfrentamiento en este tema entre los indígenas y Correa¹⁶.

La tercera ley, la Ley de Aguas (todavía sin aprobar en el momento de escribir este texto), cayó en un limbo jurídico, después de que la Asamblea Nacional no aprobara su paso a trámite para ser sometida a consulta pre-legislativa. Posiblemente, esta ley supuso el rechazo más fuerte de la CONAIE contra el Gobierno, como luego se verá.

En lo referido a lo institucional, las movilizaciones históricas de la CONAIE y la continua presencia en el escenario político ecuatoriano tuvieron su respuesta por parte de los distintos Gobiernos que aprobaron una serie de instituciones gestionadas por y para los indígenas. Así, surgieron la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB) en 1988, el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE) en 1998, la Dirección Nacional de Salud Intercultural (DNSPI) en 1999, la Dirección Nacional para la Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas (DINAPIN) en 2001 o la creación del Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador (FODEPI) en 2002.

La instauración del nuevo Estado Plurinacional abre un periodo de redefinición de estas instituciones. Si bien, en los primeros meses, las reformas del Gobierno de Rafael Correa, lejos de acercar al acuerdo con la CONAIE, han provocado un fuerte conflicto. Sobre todo, con la reforma de dos de las instituciones más emblemáticas, el CODENPE y la DINEIB, hasta entonces entidades públicas autónomas, no adscritas a ningún Ministerio, bajo la autoridad de las organizaciones indígenas.

En enero de 2009, Correa anunciaba que no daría la cantidad prevista anualmente para el CODENPE (12 millones de euros) y que aceleraría así su integración a los recién creados Consejos Nacionales de Igualdad, un directorio mixto formado por representantes del Gobierno y de la sociedad, donde el presidente de cada consejo será un delegado del Ejecutivo (con voto dirimente). Poco después, en febrero, se aprueba el Decreto Ejecutivo 1585 por el que se atribuye al Ministerio de Educación el control de la DINEIB. Dos medidas que terminan con la tradicional autonomía de estas instituciones.

Durante estos años se han producido varios cambios de alianzas, distanciamientos, acercamientos y fracturas internas. En el caso de las relaciones entre Correa y la CONAIE puede observarse cómo, según pasa el tiempo y a medida que se avanza en los momentos clave de toma de decisiones, aquéllas tienden a ser cada vez más tensas.

Al comienzo del mandato de Correa, aunque ya podían identificarse desencuentros notables, todavía existía una situación de aliados naturales. Sin embargo, el proceso constituyente alejó a ambos actores, hasta el punto de entrar en un conflicto intermitente. La aprobación de la Constitución y el “sí crítico de la CONAIE” escenificó el tipo de relación que había: crítica pero dentro de un mismo ámbito. O de tenso acuerdo en algunos puntos fundamentales. Si bien, el comienzo del desarrollo legislativo e institucional elevó la situación a un alto nivel de conflictividad, hasta el punto en el que la CONAIE declaró un levantamiento contra el Gobierno de Correa, en febrero de 2010.

La aprobación de la Ley de Minería significó el verdadero punto de inflexión en las relaciones. El no reconocimiento del consentimiento previo, llevó a una ruptura entre Gobierno y organización. Aún con todo, en octubre de 2009, se inició un periodo de negociación, con la instauración de unas mesas de diálogo entre el Ejecutivo y la CONAIE para tratar sobre los recursos naturales, la educación intercultural y las circunscripciones territoriales. Pero el infructuoso desarrollo de estos canales, provocó su finalización, lo que convirtió a la organización indígena en un sujeto, prácticamente, de oposición al Gobierno. Postura que se vio reforzada por el desencuentro durante el debate de la Ley de Aguas, considerada una prioridad para la CONAIE.

5. El juego político entre actores

Pero no han sido sólo las relaciones entre la CONAIE y Correa las que se han visto envueltas en cambios durante estos años. También al interior de la CONAIE se han dado procesos de críticas desde las bases a los dirigentes.

¹⁶ Esta medida, vigente hasta fines de 2009, preveía la exoneración de impuestos a empresas importadoras de agroquímicos y de aranceles a la importación de maquinarias agrícolas y a importaciones de otros productos para la producción agrícola, la supresión de un subsidio cruzado destinado a usuarios industriales y comerciales de electricidad para el pago de la electrificación rural y urbano-marginal o la creación de un subsidio directo al uso de fertilizantes y otros químicos empleados con fines fitosanitarios.

Igualmente, entre las tres federaciones (CONAICE, ECUARUNARI y CONFENIAE) han tenido lugar situaciones tensas y no siempre de pleno acuerdo. Como, por ejemplo, la postura sobre si apoyar o no a algún candidato presidencial en las elecciones de 2009, o la estrategia a seguir frente al Gobierno, más propensa al diálogo por parte de la costa, más rupturista para los amazónicos y los serranos. De la misma forma, en ocasiones, también se han producido juegos de fuerzas y alianzas entre federaciones, como reconocía el presidente de CONAICE, Raúl Tapuyo, al asegurar que sería importante alcanzar un acuerdo estratégico entre los indígenas de la costa con los de la Amazonía en torno a la demanda de territorialidad, puesto que -según el dirigente- con la ECUARUNARI habría más diferencias, al estar estos últimos más centrados en aspectos como la tierra y el agua.

También han variado las alianzas de la CONAIE con otras organizaciones indígenas. A pesar de un distanciamiento inicial, ha habido momentos de encuentro con la FENOCIN. Si bien, la posición de esta última organización, más favorable a Correa, ha provocado críticas mutuas entre ambas. Su postura en la Constituyente, en contra del reconocimiento de la plurinacionalidad frente a su propuesta de la interculturalidad o su visión del papel que debía ocupar la lengua kichwa (no en el mismo plano que el español), han provocado una desconfianza sólo superada en ciertas coyunturas especiales.

Desde el Gobierno, se construyeron varias imágenes negativas sobre la CONAIE. De una parte, Correa empezó a tratarla como una minoría radicalizada, argumento que servía para restarle legitimidad a sus demandas y arrinconarla como una fuerza residual del sistema, como así se trasluce en algunos de sus discursos: “señores, los que ganamos las elecciones somos nosotros, no un grupo étnico que obtuvo menos del 2% de la votación pero a la brava quiere imponer sus políticas”¹⁷, que incluso llegaron a un abierto menosprecio: “el mayor peligro para nuestro proyecto de país es el izquierdismo y el ecologismo infantil. Temo que no me equivoque, aunque tal vez me faltó añadir el indigenismo infantil”¹⁸. De otra, se comenzó a fomentar la idea del separatismo en Alianza País. De forma que se veía a la CONAIE como una amenaza para la integridad del Ecuador, atrapada en su propio particularismo.

Por el lado de la CONAIE, existe la sensación de haber sido engañados. Una mirada de desconfianza que viene, además, ya formada por las experiencias de la organización con anteriores Gobiernos (en especial, con el de Lucio Gutiérrez), lo que reforzó esa idea de no querer ser “escalera para nadie”. En el caso de Correa, se considera que se apropió de la agenda del movimiento indígena para poder beneficiarse del proceso de cambio que demandaba el país pero que, una vez en el poder, habría incumplido sus promesas.

6. Los modelos en disputa

Mientras que la CONAIE centraba todas sus aspiraciones en el reconocimiento de la plurinacionalidad y en desarrollar su contenido, el Gobierno, a duras penas, terminó por aceptar su constitucionalización, puesto que su proyecto se distinguía -de fondo- al propuesto por los indígenas. Si éstos hablaban de territorio, autonomía y autoridades propias, AP apostaba por la construcción de un modelo fortalecido de Estado-Nación, con la reivindicación de un tipo de ciudadanía uniformadora como eje vertebrador del país. De forma que podría afirmarse que “la recuperación de esta visión ciudadana para convocar y movilizar a las clases medias en la refundación del sistema político ecuatoriano deja fuera de juego al movimiento indígena, quien ahora es acusado por esas clases medias de corporativismo y patrimonialismo estatal” (Dávalos, 2009, capítulo 2).

El modelo de Estado planteado por Correa respondería, en parte, a su propia formación de economista. De corte desarrollista en lo económico, en lo político, recuperaría el concepto nacional, al estilo republicano europeo, donde todo habitante del Estado es ciudadano, con los mismos derechos y deberes, y sin diferenciación alguna que altere el presupuesto de la igualdad formal, más allá de aquellas políticas de carácter social, impulsadas estatalmente, que faciliten los recursos materiales necesarios para la construcción de una sociedad meritocrática.

Para lograr estos recursos, el itinerario comienza con una explotación intensiva de los recursos naturales, cuyos beneficios serán reinvertidos, en mayor o menor medida, en el desarrollo de programas sociales, a través de políticas focalizadas, mediante subsidios y rentas básicas a determinados grupos de población. Así, durante sus años de Gobierno, Correa dobló las cantidades destinadas al Bono de Desarrollo Humana, destinado a combatir la pobreza extrema, incrementó en el 100% el Bono de Vivienda e introdujo un programa de crédito a campesinos.

Por su parte, en lo político, se intentaría generalizar “la idea más mistificadora del Estado liberal, neutro e independiente, velado por el interés de todos” (Ospina, 2009: 7) cuya legitimidad “proviene exclusivamente del voto popular y, una vez que lo recibe, se abandonan las ataduras, con sectores sociales específicos y se representa a la “Nación”. No hay duda: su concepción política del Estado es plena y clásicamente liberal” (Ospina, 2008: 18).

Esta concepción haría difícil la apertura a una mayor participación de los movimientos sociales en el Estado. De hecho, durante la Revolución Ciudadana, “aparte de los mecanismo propios del sistema liberal (...) el único mecanismo alternativo de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es el (...) del Consejo de

¹⁷ Discurso de Rafael Correa el 26 de abril de 2008, en la Cadena Radial.

¹⁸ Discurso de Rafal Correa el 26 de julio de 2008, ante la Asamblea Constituyente.

Participación Ciudadana y Control Social¹⁹” (Ospina, 2009: 8). Tal patrón requiere un control estatal fuerte, lo que complicaría el establecimiento de nuevas formas de relación política hacia lo indígena, debido a la “incapacidad de los Estados Nación como sistema político para definir y articular una política pública dirigida a los pueblos indígenas que reemplace la de corte indigenista mantenida hasta finales de la década de los años setenta” (García, 2003: 202).

Bibliografía

CONAIE (2007) Lineamientos y principios: Asamblea Nacional Constituyente. La CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Propuesta de una nueva Constitución -desde la CONAIE- para la construcción de un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico”. Quito, 18 de septiembre: CONAIE.

Dávalos, P. et al. (2009) *Derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades. Evaluación de una década 1998-2008*. Grupo de trabajo sobre Derechos Humanos y Derechos Colectivos (CONAIE-Fundación Tukui-Shimi).

García, F. (2003) “Política, Estado y diversidad cultural: a propósito del movimiento indígena ecuatoriano”, en Bretón, V. y García, F. (eds.) *Estado, etnicidad y movimientos sociales en América Latina: Ecuador en crisis*. Pp. 193-215. Barcelona: Icaria.

Jameson, K. (2008) *The indigenous movement and the economic trajectory of Ecuador*. Disponible en: http://www.econ.utah.edu/activities/papers/2008_05.pdf

Lucas, K. (2007) Rafael Correa, un extraño en Carondelet, Quito: Planeta.

Ortiz, P. (2009) “Ecuador”, en *El mundo indígena 2009*. Lima: IWGIA.

Ospina, P. et al. (2008) Mapeo de actores y análisis de poder para el ejercicio de derechos de los pueblos indígenas del Ecuador. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Ospina, P. (2009) “Corporativismo, Estado y Revolución Ciudadana. El Ecuador de Rafael Correa”, en *Estado, movimientos sociales y gobiernos progresistas*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.

Pajuelo, R. (2007) Reinventando comunidades imaginadas. Movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Sánchez, F. (2008) ¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito: FLACSO.

Santillana, A. y Herrera, S. (2009) “Génesis, experiencia, transformación y crisis del movimiento indígena ecuatoriano”, en Coscione, M. (coord.) *América Latina desde abajo. Experiencias de luchas cotidianas*. Pp. 330-354. Quito: Abya-Yala.

¹⁹ Este Consejo está formado por un delegado/a por cada función del Estado y por un igual número por parte de las organizaciones sociales y ciudadanía, cuyo miembros se eligen por concurso tras una previa presentación de postulantes.