

Participación y percepción de la CONAIE en el Ecuador plurinacional

Participation and perception of CONAIE in plurinational Ecuador

Jorge Resina De la Fuente¹
jresina@cps.ucm.es

Resumen

Tras la aprobación de la Constitución de Montecristi en 2008, se abrió un nuevo periodo en la historia reciente del Ecuador, con la instauración del Estado Plurinacional. Su concreción en instituciones, políticas públicas y mecanismos de participación está generando un contexto de fuertes tensiones al interior del sistema, principalmente, entre dos actores que en un inicio se presentaban como aliados naturales: el Gobierno de Rafael Correa y la principal organización indígena del país, la CONAIE. A través de una serie de entrevistas realizadas durante 2010, este artículo pretende, mediante la metodología del frame analysis, reconstruir y enmarcar los principales discursos de la dirigencia indígena y rastrear algunas causas de la citada contienda.

Palabras clave: Ecuador, Estado plurinacional, movimiento indígena, marcos discursivos, conflicto político, nuevos mecanismos de participación.

Abstract

After the adoption of the Montecristi Constitution in 2008, a new period was opened in the recent history of Ecuador with the establishment of a plurinational state. Its reflection in institutions, public policies and mechanisms of participation is creating a context of strong tensions within the system, mainly between two actors that initially seemed to be natural allies: the government of Rafael Correa and CONAIE, the country's main indigenous organization. Through a series of interviews conducted during 2010, this article uses the frame analysis methodology for rebuilding and framing the main discourses of indigenous leaders and looking for some causes of that conflict.

Key words: Ecuador, plurinational state, indigenous movement, discursive frameworks, political conflict, new mechanisms of participation.

¹ Personal Investigador y Docente (FPU Ministerio de Educación). Departamento de Ciencia Política y de la Administración II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. Campus de Somosaguas, 28223, Pozuelo de Alarcón, Madrid, España.

Introducción

La Constitución ecuatoriana aprobada en Montecristi en septiembre de 2008 abrió un nuevo rumbo en el país. Con elementos innovadores en el área del derecho constitucional, introducía nuevos mecanismos de participación y reconocía, por primera vez en América Latina, un Estado con carácter plurinacional. Un arreglo que se alcanzó tras no pocos debates, discusiones y juegos de alianzas al interior de la Asamblea Constituyente. Propuesta que, incluso, tuvo que sobreponerse al recelo inicial del propio Presidente de la República, Rafael Correa.

Sin embargo, los primeros meses de aplicación del Estado plurinacional en el Ecuador están resultando altamente conflictivos. Sobre todo, por la fuerte confrontación entre el Gobierno y uno de los principales actores políticos del sistema, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), primera organización indígena del país.

Un enfrentamiento que ha terminado por adquirir una dinámica permanente de contienda política y que plantea como gran interrogante cuáles son aquellos factores que hacen que uno de los sectores que, en teoría, más beneficiado podría salir del nuevo contexto plurinacional se encuentre en una situación de conflicto abierto con el actual Presidente de la República.

Sin pretender agotar las explicaciones, en este artículo se pretende hacer explícitas algunas de las principales cuestiones que separan a gran parte del movimiento indígena del Gobierno, a partir de un estudio de las subjetividades de distintos protagonistas del sistema político ecuatoriano, tras la realización de una serie de entrevistas en el país².

Para ello, se intentará centrar la atención en cómo los líderes indígenas enmarcaron las causas de la confrontación con el Presidente Correa, las vías de solución planteadas y su rol como actores históricos demandantes. En definitiva, identificar cuáles son los parámetros de discurso empleados que podrían condicionar los cursos de acción futuros. Y todo ello con un referente discursivo común: la plurinacionalidad y sus implicaciones concretas en el ámbito de la participación, la codecisión y el reparto de soberanía.

El *framing* como metodología

La percepción de los actores tiene una importancia clave. El peso de las subjetividades marca, en muchas ocasiones, el

curso de los acontecimientos. De ahí, la relevancia de analizar los marcos utilizados por los sujetos colectivos y los términos en los que definen una situación dada.

Este análisis de marcos, inspirado en la metodología del *frame analysis* (Goffman, 2006), pretende identificar los parámetros en los que los actores exponen su perspectiva sobre los hechos. Discursos que dan sentido a su actividad y que transmiten una determinada visión de la realidad. Los procesos de enmarcamiento también deben ser considerados un producto de la acción deliberada y estratégica de los sujetos, que intentan plantear una representación concreta del mundo en el que viven, como manera de generar una especie de nuevo sentido común, que promueva a la acción colectiva, para el cumplimiento de sus metas y deseos sociales³.

Dentro de este marco debe entenderse la expresión de la líder indígena de Pachakutik Lourdes Tibán cuando asegura que "lo importante ahora no es el ser indígena o mestizo, sino el estar indígena o estar mestizo" (Tibán y García, 2008, p. 301). Palabras que dan muestra del carácter construido de la identidad, como una elaboración discursiva, que mezcla imaginarios y que une el pasado al presente, para dotar de sentido el futuro y, como se señaló antes, empujar a la acción colectiva.

Marco de diagnóstico

Con este primer nivel de enmarcamiento se pretende analizar cómo los actores identifican una situación problemática y asocian unos determinados elementos a la misma y qué conjunto de significados dan a lo que consideran como causas de un fenómeno conflictivo. En este caso, interesa el estudio sobre la manera en que la dirigencia de la CONAIE hace diagnóstico⁴ sobre aquellos factores que consideran que han supuesto un obstáculo para ampliar los mecanismos de participación y para lograr una mayor satisfacción con los productos democráticos del nuevo sistema instaurado.

En general, podría afirmarse que, para la organización indígena, el punto central que ha conducido a este escenario de contienda con el Presidente Correa se encuentra en la aplicación (o, más bien, no aplicación) del Estado plurinacional. De tal modo que, afirman, a pesar de haberse conseguido el reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad, no se habría dado un cambio sustancial en el sistema político del país. Las estructuras

² Las entrevistas tuvieron lugar en Quito, durante marzo de 2010.

³ En este sentido, Pierre Bourdieu afirma que "La subversión herética explota la posibilidad de cambiar el mundo social cambiando la representación de este mundo que contribuye a su realidad o, más precisamente, oponiendo una pre-visión paradójica, utópica, proyecto, programa, a la visión ordinaria, que aprehende el mundo social como mundo natural: enunciado performativo, la previsión política es, por sí, una acción que se orienta a suceder eso que anuncia [...] El discurso herético debe no solamente contribuir a romper la adhesión al mundo del sentido común, profesando públicamente la ruptura con el orden ordinario, sino también producir un nuevo sentido común y hacer entrar ahí, investidas de la legitimidad que confieren la manifestación pública y el reconocimiento colectivo, las prácticas y las experiencias hasta entonces tácitas y rechazadas de todo un grupo" (Bourdieu, 1981, p. 69-70).

⁴ En palabras de Ramón Maiz, se trataría de estudiar cómo "interpretan las realidades y acontecimientos negativos cotidianos para la comunidad como síntomas de un más amplio síndrome que requiere solución perentoria para la supervivencia del grupo, que se presenta como amenazada" (Maiz, 2004, p. 356-361).

seguirían siendo las mismas y el núcleo de poder no habría cambiado con respecto a anteriores Gobiernos. Lo que tendría su origen en una falta de voluntad política, según describe Blanca Chancoso, líder histórica del movimiento:

Sin esa voluntad política real, es bueno justificar que es imposible cambiar. Ni siquiera se está aplicando lo que se llama el Estado plurinacional. No hay pasos así, de reconocimiento de derechos. En el Ecuador, sus asesores [los de Correa] son gente de los Gobiernos socialcristianos, socialdemócratas, gente de derecha... No hay compromiso con las organizaciones, con el pueblo. Simplemente, quiere tener ciudadanos que estén a su servicio, al servicio del Gobierno como tal. Pero no gente que pueda aportar (Entrevista a Blanca Chancoso, CONAIE).

De esta forma, una de las principales críticas se enfocará en la continuidad de la forma estatal. Para la dirigencia, sigue vigente el mismo modelo de Estado colonial. Consideran que la Revolución Ciudadana no ha introducido nuevos mecanismos de participación y que las estructuras políticas continúan siendo las de siempre. Tampoco creen que la agenda indígena haya sido considerada como parte de las políticas. Y, aunque haya podido haber algún cambio, se tiene la firme convicción de que se continúa inserto en el neoliberalismo. Debido, en buena medida, a la implementación de una política económica desarrollista, que tendría en los recursos naturales su fuente principal para obtener fondos, por lo que el Estado cumpliría un rol funcional al sistema capitalista, al hacer del país un centro exportador de materias primas. Una estrategia que iría, según Gerónimo Yantalema, asambleísta por Pachakutik, contra los principios del buen vivir demandados por los pueblos y nacionalidades indígenas.

Más bien, se sigue manteniendo el Estado colonial, tanto en la forma de ejecución de las políticas, como en la forma de participación. La participación sigue siendo clientelar, a través de grupos coidearios de los Gobiernos y no tomando con fuerza a los gobiernos comunitarios, a los gobiernos de base. Éstos, más bien, se han visto amenazados por una corriente ciudadana del Gobierno, que no tiene en cuenta la organización colectiva, ancestral. Que, si bien tiene un discurso teórico, en la práctica, sigue actuando igual que los anteriores [...] No hay tal Estado plurinacional en el Ecuador porque sigue primando una agenda neoliberal y colonial con el nombre de Revolución Ciudadana, en este caso (Entrevista a Gerónimo Yantalema, Pachakutik).

Asociado a ello, los líderes de la CONAIE señalan otro aspecto, al que han dado una considerable importancia desde la apertura del debate en 2007, y que presentan como una de las principales causas de la no construcción del Estado plurinacio-

nal: la consulta previa vinculante. Una demanda que toma fuerza durante el proceso constituyente y que termina por convertirse en una de las reivindicaciones centrales de la organización, puesto que la consulta sería base para otras vías de participación sobre el territorio, como la implantación de gobiernos propios y autónomos o el desarrollo de planes de vida inspirados en los principios del *sumak kawsay*.

Sin embargo, la percepción es que no ha habido avances reales y que la consulta, tal y como se establece en el país, carecería de fuerza verdadera, al estar en manos del Presidente la última decisión, según analiza el ex presidente de la organización, Luis Macas:

Hay una trampa y tiene que ver con la consulta. La Constitución actual dice de la consulta hay que aplicarla, pero hay un artículo que le da las facultades al Presidente de la República en última instancia. Aquí vamos a explotar tal recurso. Ese instrumento, prácticamente, queda invalidado para los pueblos indígenas. No cabe la explotación sin consulta previa alguna. El Presidente, finalmente, va a decidir. Simplemente, se va a la fase de explotación (Entrevista a Luis Macas, CONAIE).

A pesar de ello, y para reivindicar su posición, la CONAIE se acoge a los diversos convenios internacionales y al reconocimiento que de ellos hace la Constitución de 2008, como mecanismo de defensa de la consulta previa de pueblos y nacionalidades indígenas:

La consulta es limitante porque aunque un pueblo o comunidad decidiera no a la explotación, el único que tiene que decidir es el jefe supremo. Pero el artículo 57 es claro. Eso tiene que ser cumplido, en la OIT, declaración de Naciones Unidas (Marlon Santi, CONAIE).

A este respecto, y debido al carácter conflictivo que alcanzó el asunto, el Relator Especial para la Situación de los Derechos y Libertades Fundamentales para los Pueblos Indígenas, James Anaya, fue invitado en mayo de 2008 por el entonces presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, a participar en la Cámara, en uno de los primeros actos de Anaya como Relator, circunstancia que daba muestra de la intensidad a la que había llegado el debate al interior de la Asamblea.

Sin embargo, las palabras de Anaya fueron consideradas ambiguas, al criticar, primero, la forma en que se había enmarcado la cuestión⁵ y dar, después, parte de razón a los dos contendientes⁶. Una postura que, en todo caso, no satisfizo las demandas de las organizaciones indígenas, como describe el entonces Asesor del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Guillermo Fernández-Maldonado:

⁵ Así afirmó que "enmarcar el debate de esta manera no encaja en el espíritu de los principios de consulta y consentimiento tal como están asentados en la normativa internacional aplicable [...] buscan promover el entendimiento mutuo y el consenso en la toma de decisión" (Anaya, 2008, p. 7).

⁶ Por un lado, aseguró que "el Estado tiene la obligación firme de realizar consultas con los pueblos indígenas antes de tomar medidas que puedan afectar directamente a sus intereses [...] Sin embargo, esto no implica un derecho absoluto de veto" (Anaya, 2008, p. 8). Y, por el otro, que "en aquellas situaciones en que la medida tendría impactos substanciales que podrían poner en peligro el bienestar físico o cultural básico de la comunidad indígena interesada, el Estado sí tiene el deber de no adoptar la medida sin consentimiento de la comunidad" (Anaya, 2008, p. 8).

[Según Anaya] La regla general es que deberían cumplirse determinados requisitos que hagan que la consulta tenga sentido y que, en determinados casos, el resultado tenía que ser obligatorio, pero que eso no era la regla sino la excepción. Y esto mismo es lo que les dijo a las organizaciones indígenas, lo cual les cayó no muy bien. Pero, creo yo, que removió un escollo importante en el debate (Entrevista con Guillermo Fernández-Maldonado, ONU).

En torno a este debate, surgen otras cuestiones, vinculadas al desarrollo institucional y legislativo y a la puesta en marcha de políticas públicas. Según se recoge en "Los 21 puntos de Ambato"⁷, la CONAIE plantea el desconocimiento de aquellas leyes aprobadas por la Asamblea Nacional que no sean producto de la participación de la sociedad. Para la dirigencia, algunas de las nuevas normas no están contando con la opinión del movimiento indígena en temas que les afectan directamente (como la minería, la soberanía alimentaria o el agua), puesto que los procesos de socialización planteados por el Gobierno no tendrían mayor relevancia a nivel democrático:

Se está legislando un conjunto de leyes que va a incidir directa o indirectamente a todos, pero no existe ninguna participación. Eso es lo extraño. El proceso de socialización no sé cómo lo hagan, yo no conozco. Hay una agenda trazada... Se hacen a puertas cerradas... quien participa ahí o quien tiene el derecho a participar en estos espacios... porque los sectores organizados no hemos tenido la oportunidad de participar en estos procesos de socialización (Entrevista a Luis Macas, CONAIE).

En términos similares, se enmarca el proceso de reforma institucional. Según la CONAIE, el planteamiento gubernamental para ejecutar políticas transversales habría tenido como resultado inmediato la modificación de instituciones indígenas estatales, como el Consejo de Desarrollo de los Pueblos y Nacionalidades del Ecuador (CODENPE) o la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB), creadas durante las dos últimas décadas. El Gobierno, por su parte, argumenta que estas instancias no serían otra cosa si no una respuesta del periodo neoliberal a las demandas indígenas que, además, habrían terminado por convertirse en espacios de clientelismo y de botín, como explica Ana María Larrea, subsecretaría de Reforma del Estado de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES):

Son instituciones que vienen de un proceso de lucha [...] y el Estado neoliberal recogió esas demandas y las procesó, desde la óptica neoliberal [...] dando a cada uno de los grupos un consejo con unos pequeñísimos fondos [...] Realmente es la limosna, con 15 millones de dólares resolver los problemas de inequidades indígenas, realmente, no haces nada. Hubo una concepción de calmar los ánimos [...] Los 15 millones fueron usados, finalmente, muy mal por los propios compañeros [...] Se repartieron en proyectos chiquititos. Se repartieron de

acuerdo con quien era el secretario ejecutivo del momento [...] Finalmente, los fondos del CODENPE eran la caja chica del dirigente de turno para ir generando relaciones que permitían elevar su poder dentro del mundo indígena, relaciones clientelares y que, después, se convertían en votos [...] Se reproducen unas prácticas terribles más de clientelismo que de corrupción (Entrevista a Ana María Larrea, SENPLADES).

Aunque para la CONAIE estas instituciones eran insuficientes y arrastraban importantes vicios, no dejaban de representar algunos de los logros en la historia del movimiento indígena. Percepción que ha provocado que algunas de las reformas efectuadas por el Gobierno hayan sido interpretadas como un ataque directo contra la organización y como una estrategia de suprimir la autonomía de los pueblos y nacionalidades indígenas. La creación de los Consejos de Igualdad será vista, por tanto, con desconfianza por la dirigencia, al extenderse la sensación de que los asuntos indígenas serán tratados como un aspecto más dentro de la caja negra del Estado, gestionado por personas ajenas al movimiento.

Pedimos una institución gubernamental que conecte a los pueblos indígenas, a las naciones originarias, y que sea la especialista en los esquemas o en los sistemas distintos de las nacionalidades en manejar el desarrollo, la educación, la administración. Pero estamos incluidos en el mismo sistema de gobierno, que nosotros no podemos aceptar. Aunque reclamamos igualdad de condiciones, igualdad de asistencia. En el Consejo Nacional de Igualdad es como meter a un solo sistema toda la diversidad. Nosotros queremos un sistema que represente la diversidad. ¿Cómo se representa eso? Con las instituciones (Entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

Además de la reforma institucional, la aplicación de las primeras políticas públicas en el marco del Estado plurinacional es vista con recelo por parte de la CONAIE. Más en concreto, el Plan Nacional del Buen Vivir, aprobado por la SENPLADES, es considerado un producto de la política desarrollista del Gobierno, que respondería a una forma de planificación propia del clásico modelo de Estado-Nación. Con mecanismos limitados de participación y en donde no se promueven los planes de vida de pueblos y nacionalidades.

El plan del desarrollo, del buen vivir, es muy centralista. En cierto término, el Estado tiene que recuperar el control, pero no centralizar en una persona, de un partido político, de un grupo que está gobernando. Este plan tiene que extenderse hacia la sociedad, es la sociedad la que tiene que apropiarse de ese plan [...] Falta mucha más consulta, recoger las visiones, los debates que se puedan desarrollar en comunidades y pueblos indígenas, o en barrios populares. Tiene que existir un debate profundo... un plan nacional no puede ser elaborado sin indígenas... (Entrevista a Humberto Cholango, ECUARUNARI).

⁷ Resolución aprobada por la CONAIE en febrero de 2010, donde se explicitaba la ruptura de la organización en el Gobierno.

Desde la SENPLADES, se reconocen algunas de las dificultades de este periodo y la necesidad de abrir el espacio a una mayor participación. Consideran que tiene una aplicación gradual que, de momento, ya habría permitido dejar en *stand-by* elementos característicos de los clásicos modelos de desarrollo, para comenzar a generar nuevos planes, inspirados en el buen vivir, donde se recojan algunos de los preceptos constitucionales, como los derechos de la naturaleza.

Para esta instancia de Gobierno, la aplicación de políticas extractivistas es una necesidad coyuntural, cuyo propósito es el de recaudar los fondos suficientes para, posteriormente, dar un salto hacia un modelo de desarrollo endógeno que haga del Ecuador una "biópolis ecoturística"⁸. Un proceso que, según el secretario nacional de la SENPLADES, no habría entendido la CONAIE:

Es imposible salir de la noche a la mañana de lo que hemos sido en los últimos 20 años. El modo de acumulación debe darse en dos esferas diferentes: una en el Estado y otra en la sociedad. En la parte del Estado, tienes un modelo muy fuerte ligado al extractivismo, y en la sociedad tienes el modelo primario exportador, dado por lo intensivo en lo agrícola [...] Cuando nos sentamos con el movimiento indígena no tenías claro lo que querías proponer y el movimiento indígena lo que te pedía era lo que ya tenía, y era una cuestión problemática, porque tampoco va en la perspectiva de lo que nosotros queríamos [...] A mi modo de ver, el rumbo histórico de una propuesta de carácter nacional, la CONAIE, no así el movimiento indígena, perdió ese rumbo. ¿Cuál es la propuesta para el país? Para mí no es una propuesta de alcance nacional, es más una cuestión de las personas que representan que lo que las organizaciones creen [...] También se da por una cuestión de expectativas y la posibilidad de concertar esas expectativas en tan poco tiempo. Estás cambiando toda la institucionalidad del país y eso te da ese nivel de conflictividad, que no es menor (Entrevista a René Ramírez, SENPLADES).

Marco de pronóstico

Este nivel de enmarcamiento permite el estudio de los discursos prospectivos que ofrecen los actores en relación a la situación problemática. De forma que se plantean los imaginarios que pueden servir de alternativa para los distintos cursos de acción. Interesa, sobremanera, las capacidades de actuación con las que, subjetivamente, el movimiento indígena se dota, puesto que, como apunta Maiz, estos marcos "proporcionan las claves del redescubrimiento y recuperación de la identidad colectiva indígena y, con ello, dos elementos clave de la narrativa indianista: las alternativas y remedios al problema, así como los protagonistas del cambio" (Maiz, 2004, p. 356-361).

Sin dejar, por otro lado, de tener en cuenta que "los activistas de los movimientos sociales tienden a sobreestimar, sistemáticamente el grado de oportunidad política [...] recurren a

una retórica del cambio optimista [...] [y] la acción que conduce al cambio no sólo es posible sino también deseable" (Gamson y Meyer, 1999, p. 405).

De esta forma, aquí se destacan, en primer lugar, los principales marcos discursivos empleados por el movimiento indígena para encuadrar sus estrategias como organización y que servirán posteriormente como guía de acción en el escenario político ecuatoriano. De manera tal que los dirigentes de la CONAIE coinciden en que lo fundamental debe ser el trabajo de base y la búsqueda de alianzas con otros actores sociales que compartan objetivos similares. Después, llegará la movilización.

La estrategia es que se potencia a través de las visitas, de las reuniones permanentes a esos gobiernos locales comunitarios. Ahí está la fuerza, eso tiene que ser la estrategia de las organizaciones. Mientras que exista un divorcio entre el quehacer de la dirigencia y esos gobiernos, esa debilidad será permanente (Entrevista a Gonzalo Guzmán, Ecuaurunari).

La estrategia que debe emplear CONAIE y el movimiento indígena es, primero, desarrollar una política de alianzas muy claras. No se puede juntar con todos, hay que diferenciar con quienes se junta en un proceso de reivindicaciones de luchas históricas para cambiar el modelo. Y también con quienes se confronta. La segunda estrategia es la movilización. Tiene que fortalecerse y radicalizarse, aún más en el caso ecuatoriano. Para que el proceso de cambio no fracase. El Gobierno de Correa puede fracasar, eso no nos importa... ¡qué fracase! (Entrevista a Humberto Cholango, Ecuaurunari).

En cuanto al ámbito de acción, la dirigencia insiste en que debe plantearse una propuesta para toda la sociedad. Desde el año 2001, uno de los principales lemas en las movilizaciones del movimiento indígena ha sido "nada para los indios, todo para todos". Una transformación que, según los líderes de la CONAIE, abarcaría todas las estructuras del Estado y que, por encima de la división ideológica derecha-izquierda, promueve la inclusión del elemento comunitario, como forma de organización.

La CONAIE plantea un modelo muy distinto, que no es socialista ni comunista, es comunitario. Nada para los indios, todo para todos. Es a lo que le tienen miedo, cuando decimos todos, nada para los indios, todo para todos significa que no queremos que en el Ecuador exista poder económico que domine. Ése es el miedo, las leyes para todos no sólo para el privilegio. Instituciones para todos, no sólo para el poder económico. Tierra para todos, no sólo para terratenientes. Agua para todos. Entonces, claro, estamos rompiendo la lógica de capitalismo que se ha hecho. El pensamiento indígena es colectivo (Entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

Sin duda, una de las grandes controversias se encuentra en cómo los distintos actores entienden la plurinacionalidad y en las implicaciones que esperan de su aplicación. Una cuestión

⁸ Véase: *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013. Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural* (SENPLADES, 2009).

compleja que no encontraría siquiera unidad interpretativa al interior del movimiento indígena, según el ex presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta:

La plurinacionalidad es un mensaje fuerte pero al que todavía no se le ha dado el contenido adecuado. En eso tienen culpa, en primer lugar, los propios indígenas. Ése es mi criterio personal. Porque no han aterrizado sus propuestas mucho más de lo que deberían hacer [...] Viene una etapa de cristalización muy difícil, de disputa del sentido histórico. Mi criterio es que el movimiento indígena no ha asumido eso con absoluta claridad. Están más preocupados en los puntos en los que chocan con Correa que en los puntos en los que ellos pueden liderar el proceso (Entrevista a Alberto Acosta, ex presidente de la Asamblea Constituyente).

De esta forma, a partir de las entrevistas realizadas, podría identificarse una serie de lugares comunes sobre las implicaciones esperadas por la CONAIE con la aplicación de la plurinacionalidad (Figura 1).



Figura 1. La concreción del Estado plurinacional según la CONAIE.
Figure 1. The meaning of plurinational State according to CONAIE.

Aspectos que podrían sintetizarse en los siguientes puntos, en los que la plurinacionalidad es entendida

- (i) como proceso profundo de transformación social que va más allá del reconocimiento de la diversidad cultural y que implica una serie de cambios en el sistema político del país,
- (ii) como ruptura y cambio del modelo económico que plantea introducir nuevos tipos de relación económica, como la comunitaria,

- (iii) como modificación de las estructuras estatales, lo que implica la reforma de los tres poderes clásicos del Estado, así como de las instituciones administrativas y de la burocracia,
- (iv) como mecanismo de control social y participación, donde existan instrumentos para la vigilancia de las autoridades electas y los pueblos y nacionalidades indígenas participen en la elaboración de las leyes y en las tomas de decisiones de aquellas políticas públicas que afecten a sus territorios,
- (v) como instauración de autonomía territorial, que reconozca el establecimiento de gobiernos propios de las comunidades,
- (vi) como aplicación del buen vivir, donde la naturaleza no sea vista ya únicamente como un recurso económico sino que también como un espacio de producción de prácticas sociales,
- (vii) como consulta sobre los recursos naturales, donde las comunidades asentadas en un territorio decidan sobre el destino de aquellas materias primas que se encuentran dentro de su comunidad, mediante un consentimiento previo a cualquier acción estatal,
- (viii) como requisito previo para la construcción de un Estado Intercultural, en el que se den relaciones entre las distintas culturas contenidas a su interior en un nivel de igualdad.

Resulta significativo cómo, en general, estos marcos discursivos han sido integrados por la SENPLADES en el Plan Nacional para el Buen Vivir. Si se atiende al encuadre planteado por la institución gubernamental, puede apreciarse que las dimensiones de las que se habla tienen bastante en común con lo propuesto por el movimiento indígena (Figura 2).



Figura 2. Las cuatro dimensiones de la Plurinacional según la SENPLADES.

Figure 2. The four dimensions of plurinationality according to SENPLADES.

Sin embargo, sí podrían señalarse divergencias significativas en los contenidos, interpretación que sería origen de la división entre ambos actores. A la luz de lo expuesto, podría afirmarse que mientras que la CONAIE plantea una transformación social profunda, donde los pueblos y nacionalidades tengan la iniciativa del cambio, la SENPLADES partiría, más bien, de un proceso gradual de reforma, que permitiría incluir, paulatinamente, visiones indígenas, pero siempre bajo la rectoría de un Estado fuerte que controle el proceso político.

El reto es construir diseños institucionales que permitan una articulación entre lo uno y lo otro. El gran problema es todavía que no ha habido esa propuesta. Si seguimos con lo que dicen los movimientos indígenas, ya ha habido ese Estado Plurinacional. Creo que su propuesta es insuficiente. El reto es cómo logramos articular los distintos sectores en una perspectiva nacional. No somos islas aparte (Entrevista a René Ramírez, SENPLADES).

Marco de motivación

Con esta última dimensión, se pretende hacer un análisis de los discursos del movimiento indígena en los que se ve y plantea a sí mismo como un actor protagonista en el transcurso de la contienda. Se trata, por tanto, de observar cómo "proveen el contexto discursivo emocional y los recursos morales necesarios para catalizar la acción colectiva" (Maiz, 2004, p. 356-361).

Podría afirmarse que el momento indígena, entendido como sujeto histórico con rasgos de acción comunes a los movimientos sociales, basa buena parte de su actividad en la dimensión expresiva y en la estrategia de visibilización. De ahí que sus discursos contengan un significado tal que les permita presentarse ante el resto de la sociedad como un actor atractivo, con el recorrido histórico suficiente como para aparecer con cierto liderazgo moral para encabezar una marcha, movilización o proceso.

En tal sentido, como apunta Melucci, "la acción de los movimientos es, en sí misma, un mensaje dirigido a la sociedad con la oferta de formas simbólicas y modelos de relación. Este tipo de acción tiene efectos sobre las instituciones políticas [...] Pero, al mismo tiempo, esta acción pone en cuestionamiento la racionalidad instrumental, que guía los aparatos de representación y de decisión, contribuyendo así a mantener abierto el debate sobre los fines" (Melucci, 1995, p. 5).

En primer lugar, podría señalarse cómo la CONAIE ha enmarcado su discurso dentro de un contexto de continuidad histórica. Donde la coyuntura actual de conflicto no supone un acontecimiento casual ni provocado directamente por la llegada a la Presidencia de Rafael Correa. Sino, más bien, se trataría de un proceso de larga data, donde el movimiento indígena ha sido protagonista y donde, a través de continuas movilizaciones, ha conseguido importantes logros, que habrían allanado el reconocimiento de la plurinacionalidad y la extensión de nuevas formas de participación democrática, como se expresa en palabras de Luis Macas:

La transición que se vive en este momento es producto de una lucha social históricamente desarrollada aquí en el país. La Asamblea Constituyente es un planteamiento muy anterior a la época que se está viviendo en este momento. En el levantamiento del noventa, el movimiento indígena plantea como su primera reivindicación, precisamente, la Asamblea Constituyente. Eso es producto de una reflexión que se ha desarrollado en las décadas de los sesenta, setenta y ochenta (Entrevista a Luis Macas, CONAIE).

El siguiente paso dentro de este proceso de enmarcamiento conduce a la autorrepresentación del movimiento indígena

como actor llamado a encabezar el cambio. Como vanguardia política dentro de la sociedad ecuatoriana. De tal forma que la CONAIE se presenta a sí como sujeto colectivo con la suficiente capacidad y experiencia histórica como para promover con sus acciones una transformación profunda del Ecuador:

Si el Gobierno no quiere hacer cambios, nosotros, como nacionalidades y pueblos, vamos a hacer el cambio, no el gobernante [...] Los cambios no los esperamos del gobernante, los esperamos de nosotros mismos (Entrevista a Marlon Santi, CONAIE).

No hay otro movimiento que le haya cuestionado al Ejecutivo con la fuerza del movimiento indígena y que haya levantado propuestas del nivel de las propuestas que ha presentado [...] Es una organización muy coherente en cuanto a sus principios (Entrevista a Gerónimo Yantalema, Pachakutik).

Ha sido una de las protagonistas... para el movimiento indígena y para los sectores no indígenas, ha habido mucha esperanza porque es el sector mejor organizado [...] son organizaciones milenarias (Entrevista a Gonzalo Guzmán, ECUARUNARI).

Por último, como se señalaba antes, el objetivo final persigue encuadrar a la organización como un actor lo suficientemente atractivo para la sociedad, por lo que se intentarán buscar destinatarios fuera del propio movimiento, como un cierto tipo de intento de hegemonización sobre algunas esferas sociales. Durante las entrevistas mantenidas con la dirigencia de la CONAIE, un punto común que emergía constantemente pasaba por la necesidad de abrir sus propuestas a más actores sociales. Como se relataba, nada sólo para los indios.

De repente se cree que los indígenas solo luchamos para los indígenas eso es completamente falso. Están los campesinos, los obreros, las mujeres... Están los movimientos sociales identificados en este propósito. No es una idea, una iniciativa de estos últimos Gobiernos, es más bien toda una trayectoria de lucha [...] Pero cuando hay estas demandas nacionales, la gente nos dice que sólo estamos luchando por nosotros pero, me digo, el agua, ¿qué es? ¿Sólo para los indígenas? No pues, es fuente de vida. Nuestras demandas van más allá de lo étnico (Entrevista a Luis Macas, CONAIE).

De esta forma, podría entenderse que el movimiento indígena y, para el caso concreto, la CONAIE intentarían así aparecer ante el resto de la sociedad ecuatoriana como uno de los actores (sí no, el actor) con mayor caudal moral para definir algunos de los lineamientos clave en materia de participación dentro del nuevo contexto de Estado plurinacional, debido en buena parte a su historia de lucha y al planteamiento de un modelo alternativo.

Conclusión

En términos muy globales, podría sostenerse que una parte sustancial del actual conflicto entre la CONAIE y el Presidente de la República tiene su origen en la falta de comprensión de estos marcos discursivos por parte de Rafael Correa, tal y como demuestran

sus continuas alocuciones contra la organización y su dirigencia. Circunstancia que ha provocado que aquellas reformas relacionadas más directamente con los pueblos y nacionalidades indígenas se hayan enmarcado en un contexto de enfrentamiento. La imagen que unos han tenido de otros ha sido siempre de desconfianza, incluso en los momentos previos e iniciales del primer mandato del Presidente, cuando parecía que era menor la tensión entre ambos actores.

Aunque parezca paradójico, esta situación conflictiva ha fortalecido la imagen que la organización tenía de sí misma. Podría decirse, incluso, que la contienda ha supuesto un ejercicio de rejuvenecimiento para la CONAIE. Sobre todo, si se tiene en cuenta el desgaste de la organización (más allá del inevitable ciclo de vida), con hechos ocurridos durante los últimos años, como la entrada del movimiento al juego electoral a través de Pachakutik, su participación en instituciones públicas o la alianza que mantuvo durante meses con Lucio Gutiérrez. Acontecimientos que supusieron un proceso de decaimiento de la organización, que llegó a las elecciones de 2006 con un caudal de prestigio bastante estrecho comparado al alcanzado en la década anterior, y que sólo pudo ser reflatado, en parte, gracias a la exitosa campaña contra el Tratado de Libre Comercio (TLC), encabezada por el propio movimiento indígena.

La plurinacionalidad ha abierto un periodo de reflexión al interior de la CONAIE. La acuciante necesidad de construir un proyecto político sólido y de contar con las bases sociales suficientes sitúa a la organización ante el reto de mantenerse activa políticamente. La confrontación con Rafael Correa le ha devuelto parte del dinamismo de épocas anteriores y ha reforzado su carácter anti-sistema, frente a tendencias más institucionalistas. Si a esto se le une la percepción de vanguardia que el movimiento tiene de sí mismo -debido al protagonismo adquirido durante la década de los noventa y parte de los dos mil- podría afirmarse que la CONAIE sigue presente en el escenario político ecuatoriano.

Ahora queda ver con qué suerte.

Referencias

ANAYA, J. 2008. *Observaciones del Relator Especial sobre la situación de derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas acerca del proceso de revisión constitucional en el Ecuador*. Anexo 1, 15 de agosto de 2008: A/HRC/9/9/Add.1.

BOURDIEU, P. 1981. Describir y prescribir: notas sobre las condiciones de posibilidad y los límites de la eficacia política. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 38:69-73. Disponible en: <http://davidvelasco.files.wordpress.com/2009/01/describir-y-prescribir.pdf>. Acceso en: 05/12/2010.

GAMSON, W.; MEYER, D. 1999. Marcos interpretativos de la oportunidad política. In: D. MCADAM; J.D. MCCARTHY; M.N. ZALD; S. CHAPARRO (comp.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid, Istmo, p. 389-412.

GOFFMAN, E. 2006. *Frame Analysis: los marcos de la experiencia*. Madrid, CIS, 622 p.

MAIZ, R. 2004. Yawar Mayu: La construcción política de identidades indígenas en América Latina. In: S. MARTÍ I PUIG; J.M. SANAHUJA I BONFILL, (eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, p. 325-266

MELUCCI, A. 1995. El conflicto y la regla: movimientos sociales y sistemas políticos. *Sociológica*, 10(28):225-234.

SENPLADES. 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir (2009-2013)*. Disponible en: <http://plan.senplades.gov.ec/>. Acceso en: 05/12/2010.

TIBÁN, L.; GARCÍA, F. 2008. De la oposición y el enfrentamiento al diálogo y las alianzas: la experiencia de la CONAIE y el MICC en Ecuador. In: X.L. SOLANO; A.B. CAL MAYOR; S. SPEED (coordinadores), *Gobernar (en) la diversidad: experiencias indígenas desde América Latina: Hacia la investigación en co-labor*. México, FLACSO, p. 271- 303.

Fuentes primarias

CONAIE: Blanca Chancoso (líder histórico), Luis Macas (ex presidente), Marlon Santi (presidente)

ECUARUNARI: Gonzalo Guzmán (secretario de recursos naturales), Humberto Cholango (ex presidente)

Pachakutik: Gerónico Yantalema (asambleísta)

SENPLADES: Ana María Larrea (subsecretaria de reforma del Estado), René Ramírez (secretario nacional)

Otros: Alberto Acosta (ex presidente de la Asamblea Constituyente), Guillermo Fernández-Maldonado (asesor de Derechos Humanos, Naciones Unidas)

Submetido: 10/12/2010

Aceito: 17/06/2011