



Institut de recherche et débat sur la gouvernance
Institute for research and debate on governance
Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza

La plurinacionalidad: iguales y diversos en busca del Sumak Kawsay

Por Ana María LARREA MALDONADO

Artículo del estudio La Constitución Ecuatoriana de 2008: resultados e innovaciones,
publicado en su versión española en el sitio del IRG: [http://www.institut-
gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-456.html](http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-456.html)

La Constitución Ecuatoriana del 2008: Resultados e innovaciones

Por Ana María Larrea Maldonado¹

En el proyecto de nueva constitución política de la República del Ecuador que será sometido a aprobación popular en septiembre próximo, la Asamblea Nacional Constituyente incorpora un cambio de gran trascendencia para la vida del país: Se pasa del estado pluricultural y multiétnico de la constitución del 98 al Estado intercultural y plurinacional. De este modo, se recoge una de las reivindicaciones más profundas e importantes de los movimientos indígenas y afroecuatorianos del país. Definir al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional no es una simple declaratoria, implica profundas transformaciones en la sociedad, el Estado, la democracia y el modo de desarrollo.

El debate social

El debate social previo a la Asamblea Constituyente impulsado por la CONAIE (Confederación de nacionalidades indígenas en Ecuador) y la FENOCIN (Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras) en sus respectivos ámbitos de influencia mostró las dificultades en la definición de los alcances concretos de la plurinacionalidad. Una serie de sentidos contrapuestos y convergentes se presentaron. Quizá el más importante y en el que más tela hay que cortar, es el debate sobre el rol del Estado frente a los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios y concomitantemente, el grado de autonomía que implicaría la plurinacionalidad.

En el campo de las organizaciones sociales existen una diversidad de concepciones y expectativas respecto a la plurinacionalidad. En las visiones más radicales provenientes sobre todo de la Amazonía, las organizaciones indígenas desplazan al Estado de sus territorios, asumiendo el control incluso de los recursos estratégicos. Mientras que en organizaciones como la Ecuarrunari, el fortalecimiento del rol del Estado en el control de los recursos estratégicos es importante. De ahí que muchos indígenas de la Ecuarrunari hayan planteado con fuerza la reivindicación de la “nacionalización” de los recursos estratégicos frente a las políticas neoliberales de privatización de los mismos. En el fondo se entrecruzan las demandas étnicas con las demandas clasistas; la lucha contra el neoliberalismo y la lucha por la autodeterminación. Estas dos visiones están presentes dentro de la CONAIE y suponen un profundo proceso de deliberación y construcción de acuerdos políticos entre sus filiales.

El proceso constituyente abierto en el Ecuador en los últimos meses, ha sido el escenario propicio para que la demanda sobre la plurinacionalidad haya sido retomada como el eje de las reivindicaciones de la CONAIE. Durante el año 2007, la CONAIE llevó a cabo un proceso participativo de elaboración de la propuesta de nueva constitución para la república del

¹ Ana María Larrea es actualmente Subsecretaria General de la SENPLADES (Secretariado nacional de planificación y desarrollo). Es antropóloga, postgraduada en Estudios Internacionales del Desarrollo, en la Universidad de Oslo, y en Desarrollo y Gestión Local, en la Universidad Andina Simón Bolívar. También cursó la maestría Poder, Desarrollo Local y Movimientos Sociales, en la Universidad Politécnica Salesiana. Fue asesora de la SENPLADES y Directora del Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE), miembro del Comité Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Ecuador. En este proceso se realizaron talleres con las bases de las tres regionales de la CONAIE: CONAICE, Ecuarrunari y CONFENIAE. El eje de la discusión giró en torno a los alcances y las implicaciones de la propuesta del Estado Plurinacional, principal planteamiento del proyecto político de la CONAIE publicado en 1994. Los resultados del proceso participativo fueron publicados en el documento de principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador y en la propuesta de nueva constitución de la CONAIE.

Por otra parte, desde organizaciones como la FENOCIN la interculturalidad pasó a convertirse en el centro de su propuesta sobre el carácter del Estado, entrando en una disputa abierta con la CONAIE al oponerse a la plurinacionalidad. El argumento principal era que la plurinacionalidad implicaba aislamiento de los pueblos indígenas del resto de la sociedad, mientras la interculturalidad posibilitaba los encuentros entre los diferentes grupos étnicos. Algunos dirigentes de los pueblos afroecuatorianos también se alinearon con este planteamiento de la FENOCIN.

Detrás de estos planteamientos estaba toda la historia de disputa y confrontación entre las dos principales organizaciones indígenas nacionales por espacios dentro del Estado y construcción de hegemonía al interior del propio movimiento étnico en el país.

Estas disputas llevaron a que durante el proceso constituyente, el Ecuador viva un falso debate entre plurinacionalidad e interculturalidad, debate en el que se trataba a los dos términos como contrapuestos, cuando en realidad la interculturalidad es una dimensión de la plurinacionalidad. Sin plurinacionalidad no puede haber interculturalidad. La relación intercultural supone el reconocimiento del otro, si no nos reconocemos en nuestra diversidad, difícilmente podemos mantener relaciones interculturales. Un Estado monocultural no reconoce la diversidad de las sociedades. Reconoce a una sola cultura, la dominante, como la única cultura oficial, las otras culturas no cuentan, son invisibilizadas y se pretende “integrarlas” en el marco de una perspectiva homogeneizadora.

En sociedades marcadas por la desigualdad, no se puede pensar la interculturalidad sin tomar en cuenta los procesos de dominación. El diálogo intercultural parte de la premisa del diálogo entre iguales. Éste no es posible cuando una de las culturas está subordinada a la otra. De esta manera el tema de las relaciones interculturales, más que un aspecto antropológico se convierte en un aspecto fundamentalmente político. La desigualdad económica está acompañada de profundos procesos de exclusión social, discriminación y desconocimiento de todo otro cultural. De ahí que al hablar de inclusión e integración social se haga imprescindible generar estrategias claras de reconocimiento a la diferencia y a la diversidad, que a la larga conduzcan a generar cambios en las estructuras de poder.

Y en la Asamblea Constituyente...

Las organizaciones indígenas, campesinas, afroecuatorianas y montubias, llegaron a la Asamblea Constituyente sin una agenda común. Desde la CONAIE se había hecho un esfuerzo grande para lograr consensos a su interior y existía una propuesta sobre los alcances que esta organización daba a la plurinacionalidad. Frente al debate colocado entre plurinacionalidad e interculturalidad, la Asamblea Constituyente optó por reconocer al Estado ecuatoriano como intercultural y plurinacional.

Pero ¿cuáles son los alcances que dio la Asamblea Constituyente a la plurinacionalidad? El proyecto de nueva constitución perfila la plurinacionalidad en los siguientes ámbitos: 1) el reconocimiento de territorios indígenas, afroecuatorianos o de pueblos montubios que pasarán a asumir las mismas competencias del gobierno seccional de la escala correspondiente. 2) Se establece el “Sumak Kawsay” o buen vivir como el objetivo a alcanzar en el proceso de desarrollo. 3) la ampliación de los derechos colectivos. 4) el reconocimiento a la justicia indígena, en el marco del respeto a los derechos humanos, como una jurisdicción especial. 5) el reconocimiento a las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos como sujetos de derechos. 6) El fortalecimiento de la Educación Intercultural Bilingüe, bajo la rectoría del Estado, y el fortalecimiento de la interculturalidad en el sistema “hispano” de educación, a través de la enseñanza de los idiomas ancestrales. 7) El reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento para las personas que pertenecen a una nacionalidad indígena reconocida en el país y que nacieron en las zonas de frontera. 8) El reconocimiento del Castellano, Kichwa y el Shuar como idiomas oficiales de relación intercultural y de los demás idiomas como oficiales en las zonas en las que habitan las nacionalidades respectivas.

La agenda de la CONAIE, contemplaba además la representación directa, que no fue aprobada por la Asamblea Constituyente, el cambio en la institucionalidad pública de manera de contar con representación en todas las instancias estatales, el consentimiento informado previo para la implementación de proyectos extractivos en sus territorios. La Asamblea no dio paso al consentimiento informado previo, pero le dio a la consulta el carácter de “previa, libre e informada”, estableció que la consulta será realizada por el Estado y que en caso de que no exista el consentimiento por parte de las colectividades afectadas, se procederá conforme a la ley, dejando de este modo abierto un mecanismo para la resolución del conflicto.

Pero ¿qué implica el Estado Plurinacional?

El Estado Plurinacional es un modelo de organización política para la descolonización de nuestras naciones y pueblos, que hace realidad el principio de la unidad en la diversidad y busca superar el empobrecimiento y la discriminación de siglos de las civilizaciones indígenas. La plurinacionalidad supone un cambio en la estructura del Estado, en el modelo de desarrollo y en la democracia (Cfr., CONAIE: 2007: 9).

En el modelo de desarrollo, la plurinacionalidad implica garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular y superar el neoliberalismo que ha debilitado al Estado privatizándolo y utilizándolo para el beneficio de los grupos de poder económico y político (Cfr., Ibíd.). El planteamiento de plurinacionalidad postula una relación distinta entre el Estado, el mercado, la sociedad y la naturaleza. Una relación basada en el sumak kawsay o “buen vivir”.

De hecho la idea de desarrollo es inexistente en la cosmovisión de los pueblos indígenas andinos, pues el futuro está atrás, es aquello que no miramos, ni conocemos; mientras al pasado lo tenemos al frente, lo vemos, lo conocemos, nos constituye y con él caminamos. En este camino nos acompañan los ancestros que se hacen uno con nosotros, con la comunidad y con la naturaleza. Compartimos entonces el “estar” juntos con todos estos seres. Seres que tienen vida y son parte nuestra. El mundo de arriba, el mundo de abajo, el mundo de afuera y el mundo del aquí, se conectan y hacen parte de esta totalidad, dentro de una perspectiva espiral del tiempo y no lineal.

Al tratar de explicar las concepciones andinas, necesariamente he tenido que recurrir al “nosotros” porque el mundo no puede ser entendido desde la perspectiva del “yo” de occidente. La comunidad cobija, protege, demanda y es parte del nosotros. Por lo tanto, el pensamiento andino es eminentemente colectivo. La comunidad es el sustento y es la base de la reproducción de ese sujeto colectivo que todos y cada uno “somos”. De ahí que el ser humano es una pieza de este todo, que no puede ser entendido en sus partes. La totalidad se expresa en cada ser y cada ser en la totalidad. “El universo es permanente, siempre ha existido y existirá; nace y muere dentro de sí mismo y sólo el tiempo lo cambia” (pensamiento kichwa). De ahí que hacer daño a la naturaleza es hacernos daño a nosotros mismos. Cada acto, cada compartimiento tiene consecuencias cósmicas, los cerros se enojan o se alegran, se rien o se entristecen, sienten... piensan...existen (están).

El *sumak kawsay*, o vida plena, expresa esta cosmovisión. Alcanzar la vida plena es la tarea del sabio y consiste en llegar a un grado de armonía total con la comunidad y con el cosmos.

Si recurrimos a la “traducción cultural” que nos sugiere Boaventura de Sousa Santos (2006: 32, 39 – 41, 49), nuestro debate sobre el desarrollo se enriquece enormemente: ya no estamos hablando de crecimiento económico, ni del PIB, estamos hablando de relaciones, de amplias relaciones, entre los seres humanos, la naturaleza, la vida comunitaria, los ancestros, el pasado y el futuro. Esto implicaría que ya no estamos hablando de Estado y mercado exclusivamente como elementos del desarrollo, sino que hablamos de Estado, mercado, naturaleza y sociedad. De ahí que pensar en el buen vivir (*alli kawsay*) para alcanzar el *sumak Kawsay* (la vida plena) nos conduce a pensar qué relaciones debemos entablar entre estado, mercado, naturaleza y sociedad.

La plurinacionalidad promueve la justicia económica y pregona la igualdad. La lucha por la igualdad es también la lucha por el reconocimiento de la diferencia. Igualdad no es sinónimo de homogenización. Ni diferencia sinónimo de desigualdad. No existe una verdadera disyuntiva entre las políticas que promueven la igualdad en términos redistributivos y aquellas que promueven el reconocimiento a las diferencias y las particularidades culturales. Igualdad y diferencia no son dos nociones contrapuestas, por el contrario constituyen dos dimensiones de la justicia social. Este es el sentido de la unidad en la diversidad. De ahí que para construir una sociedad democrática y pluralista la orientación estratégica busque la transformación en tres planos articulados entre sí: el socio – económico para asegurar la igualdad, el político que permita cambios en las estructuras de poder, de manera que la diferencia deje de ser un elemento de dominación y opresión y el socio – cultural, encaminado al reconocimiento de la diferencia y a abrir las posibilidades para un aprendizaje entre culturas (Díaz Polanco, 2005: 61-63).

En el plano de la democracia, el Estado Plurinacional supone la construcción de un Estado radicalmente democrático: recupera y fortalece el Estado y la sociedad para garantizar el ejercicio pleno de la soberanía popular. La plurinacionalidad supone el reconocimiento a las autoridades de los pueblos y nacionalidades, elegidas de acuerdo a sus usos y costumbres, dentro del Estado unitario, en igualdad de condiciones con los demás sectores de la sociedad. De ahí que la plurinacionalidad reconoce y valora las distintas formas de democracia existentes en el país: la democracia comunitaria, la democracia deliberativa, la democracia participativa nutren y complementan a la democracia representativa, promoviendo un verdadero ejercicio democrático intercultural.

Y la construcción de un Estado radicalmente democrático es también la construcción de un estado policéntrico. De ahí que la plurinacionalidad va de la mano con la descentralización y no con el debilitamiento del Estado. Podemos tener un estado fuerte y descentralizado, con una sociedad fuerte.

Pensar que la plurinacionalidad implica “crear un Estado dentro de otro Estado” o es un mecanismo para garantizar privilegios indebidos, es tan absurdo como pensar que los gobiernos locales de un país son Estados dentro del Estado. El carácter unitario del Estado no está en cuestión de ninguna manera, pero se trata de un Estado que reconoce las diversas formas de ejercicio de la autoridad existentes en el país y la capacidad de los pueblos de autodeterminarse, una dimensión clave de la soberanía popular.

Autodeterminación es algo muy distinto a independencia (De Sousa, 2007: 31- 33). Así como los gobiernos seccionales en este país gozan de autonomía y son dueños de sus propias decisiones, así también las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos tienen el derecho de ejercer sus propias formas de gobierno, de acuerdo a sus prácticas tradicionales y dentro del marco jurídico del Estado unitario. Hay que recordar que los pueblos indígenas del Ecuador han sido quienes más han defendido la soberanía territorial del Ecuador, y la han defendido con su misma vida. Cuando las elites defienden la autonomía, saludamos y recogemos este concepto, pero cuando la defensa de la autonomía viene desde los pueblos, los acusamos de separatistas. No estamos hablando de separatismo, estamos hablando de unidad reconociendo la diversidad, de la construcción de un nuevo tipo de autonomía, basada en la solidaridad en el reconocimiento de aquellos que invisibilizamos por siglos, de aquellos que en palabras de Galeano son los “nadies”:

*“Los nadies: Los hijos de nadie, los dueños de nada.
Los nadies: los ningunos, los ninguneados, corriendo la liebre,
muriendo la vida, jodidos, rejodidos:
Que no son, aunque sean.
Que no hablan idiomas, sino dialectos.
Que no profesan religiones, sino supersticiones.
Que no hacen arte, sino artesanía.
Que no practican cultura, sino folklore.
Que no son seres humanos, sino recursos humanos.
Que no tienen cara, sino brazos.
Que no tienen nombre, sino número.
Que no figuran en la historia universal, sino en la crónica roja de la prensa local.
Los nadies, que cuestan menos que la bala que los mata.” (Galeano, 2007: 59).*

La plurinacionalidad implica una ruptura con la noción liberal de la nación, aquella según la cual a cada Estado le corresponde una nación. El reconocer que un Estado no deja de ser unitario por estar constituido por múltiples naciones es sin duda un avance democrático, pero también un avance teórico-político, basado en la concepción de la diversidad. La existencia de múltiples naciones conlleva además al reconocimiento de múltiples adscripciones identitarias, el ser indígena y el pertenecer, por lo tanto, a una nacionalidad originaria, no implica el dejar de ser ecuatoriano. Los indígenas entonces son sujetos de una doble identidad, la identidad indígena y la identidad ecuatoriana. La plurinacionalidad implica la construcción de una cultura común, de una identidad compartida, que en nuestro caso es la ecuatoriana

Por último, la plurinacionalidad conlleva la construcción de una sociedad post-colonial. El colonialismo no terminó con la independencia, pues la creación de nuestras repúblicas no implicaron una lucha contra el sistema monárquico, sino el alcanzar la independencia de la

corona española. Las diversidades fueron consideradas como un obstáculo para el “progreso” y por consiguiente, las elites impulsaron un proceso de homogenización de los sectores subalternos, caracterizados como carentes de potencial político para plantear o constituir una alternativa para pensar el país. De este modo, el nacimiento de la república ecuatoriana está signado por la exclusión de las mayorías de la construcción nacional (Cfr., Ramón, 2004: 23 - 24).

La idea de emancipación del pueblo, con la que se rompió los lazos coloniales, chocó con los hábitos políticos coloniales profundamente arraigados en las sociedades latinoamericanas. Emancipar empieza a adquirir el significado de “civilizar” al pueblo de su atraso y anarquía (Villavicencio, 2003: 86). En el siglo XIX imperaba la idea de que el pueblo no estaba preparado para regirse por un sistema republicano superior a su capacidad. De ahí el intento de fundar la república “desde arriba” (Cfr., Ibíd.: 81 - 82). El mantenimiento del colonialismo interno, que ha generado profundos procesos de exclusión, requieren de acciones afirmativas hacia los grupos excluidos que permitan superar la discriminación en una perspectiva de justicia histórica.

Bibliografía

- CONAIE, 2007, *“Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador”*, Quito: CONAIE.
- De Sousa Santos, Boaventura, 2007, *“La reinención del Estado y el Estado plurinacional”* en OSAL Año VIII, N° 22, septiembre, Buenos Aires: CLACSO.
- De Sousa Santos, Boaventura. 2006, *“Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social”* Buenos Aires: CLACSO.
- Díaz Polanco, Héctor, 2005. “Los dilemas del pluralismo”, en: Pablo Dávalos (comp.) *“Pueblos indígenas, estado y democracia”*, Buenos Aires, CLACSO.
- Galeano, Eduardo. 2007. *“El libro de los abrazos”* Buenos Aires: Catálogos.
- Guerrero, Fernando y Ospina, Pablo, 2003. *“El poder de la comunidad: Ajuste estructural y movimiento indígena en los Andes ecuatorianos”* Buenos Aires: CLACSO Colección de Becas de investigación CLACSO – Asdi.
- Ramón, Galo, 2003. “Estado, región y localidades en el Ecuador (1808 – 2000)”. En: Báez, Ospina y Ramón, *“Una breve historia del espacio ecuatoriano”* Quito, CAMAREN – IEE, 2004.
- Villavicencio, Susana, 2003. “La (im) posible república”. En Borón, Atilio (Comp.), *“Filosofía Política Contemporánea: Controversias sobre civilización, imperio y ciudadanía”* Buenos Aires: CLACSO.