

La construcción del Estado plurinacional ecuatoriano, más allá del reconocimiento constitucional: descolonización, autonomías e interculturalidad

Andrea Madrid Tamayo*

RESUMEN

DESPUÉS DE 168 AÑOS DE VIDA REPUBLICANA E “INDEPENDENCIA” DEL SISTEMA COLONIAL, Y COMO RESULTADO DE LA LUCHA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA, ACONTECIDO POR PRIMERA VEZ EN 1998, ECUADOR RECONOCE EL CARÁCTER PLURICULTURAL Y MULTIÉTNICO DEL ESTADO. EN EL 2008 EL PAÍS SE DEFINIÓ CONSTITUCIONALMENTE COMO PLURINACIONAL E INTERCULTURAL, LEGITIMANDO LOS DERECHOS COLECTIVOS COMO PUEBLOS ANCESTRALES DE INDÍGENAS, AFROECUATORIANOS Y MONTUBIOS. EN ESTE CONTEXTO, ES IMPORTANTE TRANSCENDER EL DISCURSO (TANTO NORMATIVO COMO INSTITUCIONAL) E IDENTIFICAR LOS ELEMENTOS QUE PUEDAN SER ANALIZADOS DE FORMA CONCRETA Y QUE DEN CUENTA DE LA PUESTA EN MARCHA O NO DEL ESTADO PLURINACIONAL. EL OBJETIVO DEL PRESENTE ARTÍCULO, EN ESTE SENTIDO, ES ANALIZAR LOS SIGNIFICADOS, CONCEPTOS E IMPLICACIONES, QUE COMPOEN Y DESCRIBEN LA PLURINACIONALIDAD, PARA LUEGO IDENTIFICAR LAS CATEGORÍAS QUE PUEDAN DAR CUENTA DE LOS AVANCES O RETROCESOS EN LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO PLURINACIONAL ECUATORIANO.

PALABRAS CLAVE: PLURINACIONALIDAD - INTERCULTURALIDAD - MULTICULTURALISMO - ANTHROPOLOGÍA DEL ESTADO - MOVIMIENTO INDÍGENA.

THE CONSTRUCTION OF THE ECUADORIAN MULTINATIONAL STATE, BEYOND THE CONSTITUTIONAL RECOGNITION: DECOLONIZATION, AUTONOMIES AND INTERCULTURALITY

ABSTRACT

AFTER 168 YEARS OF REPUBLICAN LIFE AND “INDEPENDENCE” FROM THE SPANISH COLONIAL SYSTEM, AND AS A RESULT OF THE STRUGGLE OF THE INDIGENOUS MOVEMENT, ECUADOR IS RECOGNIZED AS A MULTICULTURAL AND MULTIETHNIC STATE. IN 2008, THE COUNTRY WAS CONSTITUTIONALLY DEFINED AS PLURINATIONAL AND INTERCULTURAL, THUS LEGITIMIZING THE COLLECTIVE RIGHTS OF INDIGENOUS, AFRO-ECUATORIAN AND MONTUBIOS AS ANCESTRAL PUEBLOS. THE OBJECTIVE OF THIS ARTICLE, THEREFORE, IS TO TRANSCEND BOTH NORMATIVE AND INSTITUTIONAL DISCOURSE AND ANALYZE THE MEANINGS, CONCEPTS AND IMPLICATIONS, WHICH MAKE UP AND DESCRIBE PLURINATIONALITY, AND THEN IDENTIFY THE CATEGORIES THAT ACCOUNT FOR PROGRESS OR SETBACKS IN CONSOLIDATION OF THE ECUADORIAN STATE IN THIS MATTER.

KEYWORDS: PLURINATIONALITY - INTERCULTURALITY - MULTICULTURALISM - STATE ANTHROPOLOGY - INDIGENOUS MOVEMENT.

* Doctora en Sociología y Antropología por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Ciencias Sociales por la FLACSO-Sede Ecuador. Antropóloga. Investigadora del Instituto de la Democracia de Ecuador. Áreas de especialización: plurinacionalidad, interculturalidad, movimiento indígena, etnografía del Estado, políticas públicas, democracia comunitaria. Ha participado en foros y congresos internacionales en Capetown, Río de Janeiro, La Paz, Madrid, Granada, Ottawa, entre otros. Correo electrónico an2amdi@hotmail.com

Introducción

En América Latina, desde finales de los noventa, el movimiento indígena se constituye en un actor social y político clave, como resultado de sus luchas históricas para enfrentar: la dominación española, a los criollos, hacendados y terratenientes (entre ellos la iglesia), la ocupación de sus territorios y tierras, la imposición religiosa, los diezmos y tributos, el retaceo de sus tierras comunales, etc.; y además para enfrentar a la nación-estado y sus leyes monoculturales.

En Ecuador, desde 1986, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), principal organización indígena del país, ha visibilizado las demandas de pueblos y nacionalidades, fuertemente empoderadas en los levantamientos protagonizados por este sector en junio de 1990 (García y Tuaza, 2007: 3).

En este contexto se consideran dos antecedentes importantes. Tras la independencia, la república heredó una estructura colonialista del poder y del saber, elemento clave para entender la importancia de la “decolonización” (Quijano, 2000a: 209-212); y desde el “colonialismo interno” se continuó sosteniendo un sistema de clasificación social determinado en gran parte, por las características raciales de la población, es decir, racista (Pujadas, 1993: 7). Este elemento quedó plasmado en los textos constitucionales de 1830¹ inclusive.

Bajo estos parámetros, el Estado que incorporó el adjetivo de “nacional” (1830), heredó los rasgos nacionales españoles, desde los cuales se organizó el sistema burocrático de administración, se impuso el español como lengua oficial, la religión católica como nacional, se dio contenidos ideológicos a la educación, se organizó el ejército y se estructuró la justicia, se impusieron los símbolos patrios (bandera, escudo e himno).

A partir de estos rasgos incipientes de la nación ecuatoriana se conformó un Estado, y se institucionalizó en la administración y gestión pública una perspectiva cultural: la “blanco-mestiza”², desde la cual se continuó desplazando a los pueblos indígenas de la vida social, política y cultural. Los/as criollos/as, hijos/as de españoles/as nacidos/as en América se erigieron en clase dominante prolongando el “colonialismo interno” y los pueblos indígenas quedaron excluidos de las instituciones estatales.

En este contexto, no es casual que este sector siga siendo la población más pobre del Ecuador. La desigualdad de la sociedad ecuatoriana, la discriminación y exclusión sistemática de los indígenas es una forma de colonialidad o de colonialismo interno (Altmann, 2013: 137). El colonialismo interno es el legado histórico de un sistema colonial que se perennizó en la república que ocultó y negó lo indígena y desde el cual se reivindicaron las construcciones del saber y del conocimiento racistas (Quijano, 2000: 204). Desde esta posición se estructuraron las élites sociales en función de características raciales (Radcliffe y Westwood, 1998: 34), otorgando mayor valor y legitimidad a lo generado por la sociedad “no indígena”; continuando con la colonización y sus sistemas de explotación (Pujadas, 1993: 8).

Desde estos elementos, los sectores indígenas han cuestionado las construcciones sociales, políticas, culturales y económicas realizadas desde una visión occidental, y al hacerlo, desafían los conceptos clásicos de Estado-nación, plantean los derechos colectivos y la conformación de los Estados plurinacionales en el marco de reformas constitucionales, que incluyen otras miradas para entender la administración estatal y sus sistemas: salud, educación, justicia, democracia, etc. (García y Tuaza, 2007: 2).

1 Se hace referencia a los/as indígenas como “clase inocente, abyecta y miserable” y se nombra a los curas párrocos como tutores y padres naturales (Constitución 1830, Art. 68).

2 Aquí es importante señalar que “lo racial” ha tenido un rol importante en esta discriminación histórica. El término de “blanco-mestizo”, se utilizará en este documento como una referencia que da cuenta de “los/as no indígenas”, más que como una categoría en sí misma (dado que es imposible identificar a los/as “blancos/as”).

Por primera vez la Constitución de 1998 definió al Ecuador como un país pluricultural, y en el 2008 se caracterizó al Estado como plurinacional e intercultural, cambio legal sustantivo y una de las reivindicaciones normativas más relevantes para las nacionalidades y pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios, alcanzada como resultado de la lucha llevada por la CONAIE (Altmann, 2016: 12).

Si bien “nadie duda de la condición ciudadana de los indígenas”, e incluso se acepta la idea de la nación plural (Prieto, 2004: 22), el racismo posee formas específicas de marginalizar y excluir a estas poblaciones (Pujadas, 1993:7). Pensar en la construcción de un proyecto plurinacional e intercultural resultó complejo para una sociedad en la que se considera peyorativo ser denominado indio/a o indígena, un hecho que se ve representado en el 70% de los/as ecuatorianos/as que se autodefinen como “mestizo/a”, y en donde las poblaciones más pobres continúan siendo la indígena, afroecuatoriana y montubia.

Por estas razones, la construcción del Estado plurinacional es un proceso político y social complejo, cuyo cambio, -más allá del reconocimiento de la existencia de múltiples nacionalidades dentro de territorio- como señala Walsh (2008), implica la generación de relaciones interculturales y engranajes para la transformación del Estado liberal monocultural; lo cual solo es posible si se deconstruye el esquema uninacional y se afecta el modelo convencional del Estado moderno.

En este sentido, el presente artículo busca analizar los significados, conceptos e implicaciones, que componen y describen la plurinacionalidad y a partir de ahí identificar las acciones concretas que materializan y dan forma al Estado plurinacional e intercultural.

Este documento busca ser una herramienta conceptual y metodológica que permita trascender el discurso (tanto normativo como institucional) sobre lo plurinacional e intercultural para transformarlo en elementos concretos y que den cuenta de la puesta en marcha del Estado plurinacional. Bajo estos parámetros, se analiza la construcción teórica de lo plurinacional constituida por los conceptos de interculturalidad, autonomía y descolonización, como categorías de análisis que componen y describen al Estado plurinacional ecuatoriano y a partir de las cuales se plantea que es posible identificar los avances o retrocesos en su consolidación.

Metodológicamente, la presente investigación es de carácter cualitativo. Se sustenta en la revisión documental y bibliográfica y en la realización de entrevistas estructuradas y semi-estructuradas al movimiento indígena. La cuestión de un Estado Plurinacional es compleja, y requiere de la utilización de diversos conceptos como el de “colonialismo interno” (al que ya nos hemos referido), el de “nación dominante” y “nacionalidad”. La “nación dominante” (en este caso la ecuatoriana), es un fenómeno propio del capitalismo que permite sostener al Estado a partir de la creación imaginaria de rasgos “nacionales y generales”, contenidos en una comunidad a la que se dota de historia, lengua, cultura, territorio, vínculos económicos, etc.

En este contexto, “la nacionalidad” posee dos acepciones, la una se fundamenta en una comunidad histórica y retoma los mismos elementos que constituyen la nación; la segunda acepción de nacionalidad es política y hace alusión a la pertenencia a un Estado uninacional, el cual pretende unificar el territorio ecuatoriano y homogenizar a los/as individuos/as en ciudadanos/as ecuatorianos/as, aquí se ubica la “nacionalidad ecuatoriana”, como sinónimo de ciudadanía. Por lo tanto, la nacionalidad (como comunidad histórica) y la ciudadanía (como concepto político), son diferentes.

El artículo que se presenta a continuación, está dividido en cinco partes. En la primera parte se realiza una aproximación a las condiciones socioculturales bajo las cuales se gestaron los procesos independentistas que dieron pie al Estado ecuatoriano y a la “nación” monocultural. El análisis de la “la nación” en el caso de Latinoamérica, supone ineludiblemente retomar elementos de la colonización española que permearon y caracterizaron, posteriormente a las repúblicas. Desde esta perspectiva, se analiza el fundamento para la incorporación de la plurinacionalidad cómo característica constitucional del Estado (proceso histórico de construcción del Estado-nación ecuatoriano y del Estado-plurinacional).

En la segunda parte se hace una revisión sobre “El reconocimiento de múltiples nacionalidades dentro del Estado ecuatoriano”, que se consigue recién en la reforma constitucional de 1998 en donde se legitima el carácter pluricultural y multiétnico del Estado (CRE 1998, Art. 1).

Posteriormente se analizan los conceptos de multiculturalismo, pluriculturalidad e interculturalidad en América Latina, como antecedentes que nos llevan hacia la propuesta de la plurinacionalidad por parte de los pueblos y nacionalidades. En este punto se revisan los principios conceptuales que componen “lo plurinacional” como una propuesta concreta y materializable en el marco del Estado ecuatoriano. Finalmente, se esbozan algunos elementos a manera de conclusión.

Nación-nacionalidad versus plurinacionalidad en Ecuador

El proceso histórico de construcción de la “nación dominante” está asociado al nacimiento del capitalismo mercantil temprano. Aunque las historiografías oficiales lo presenten como una historia antigua única, su apareamiento está férreamente relacionado al sostenimiento de los Estados capitalistas (Radcliffe y Westwood, 1998: 35). Es decir, “las naciones son invenciones recientes”, “creaciones históricas de los Estados en una época de expansión del capitalismo” (Ospina, 1996: 112).

A partir del siglo XVIII la “nación” va adquiriendo un significado político y globalizador, que la convierte en la piedra angular -durante el siglo XIX- para legitimar el poder político, reconocido, en el ordenamiento jurídico internacional (Pérez Vejo, 1999: 7-8). Las naciones, en su acepción dominante, son las únicas capacitadas para ejercer el derecho político de la autodeterminación, derecho que se le niega a otras colectividades, sean estas religiosas, ideológicas, económicas o históricas (Pérez Vejo, 1999: 7-8).

A pesar de la importancia que tiene la “nación” para “la existencia social o incluso individual de sus miembros”, no existe ningún criterio claro para clasificar a una u otra sociedad como tal (Hobsbawn, 2000: 11-12). Desde diferentes corrientes teóricas se han realizado aportes significativos que conceptualizan la “nación” (Smith, 2000: 15-16); sin embargo, es fundamental partir del hecho de que el concepto de nación ha sido una construcción bastante etnocéntrica y monocultural, centrada en cómo Europa vivió y definió su conformación (Connor, 1998: 17).

Las teorías modernistas consideran a la nación como “... una comunidad sentida y vivida”, que se construye a través de la práctica de un grupo y que no está determinada en sí misma sino a partir de quienes la conforman y la reivindican como tal (Smith, 2004: 25). La construcción de la nación se concreta mediante el sentimiento de pertenencia que tienen un grupo de personas, es decir, es una representación simbólica e imaginaria que se encarna en la conciencia de los actores sociales y de su construcción social, independientemente de los elementos objetivos que la constituyan (Pérez Vejo, 1999: 12).

Si bien sus orígenes pueden hacer referencia a un pasado ancestral que antecede a la creación de los estados; la nación en sí misma, empieza a estructurarse tras la formación de estos últimos. Así “el alma nacional” del Ecuador se forja a partir de 1830, desde su consolidación como república con un fuerte espíritu colonialista que niega la existencia de los pueblos (inclusive a nivel constitucional); como Eric Hobsbawn mencionaba “las naciones son una novedad histórica” (Ospina, 1996: 112-113).

Esta afirmación ubica el origen de la nación en la legitimación colectiva de su existencia: “...Las naciones no son realidades objetivas sino invenciones colectivas...”, no responden a una larga evolución histórica, sino a una rápida invención que, si bien utiliza elementos objetivos preexistentes, también pueden ser generados a partir del apareamiento de una conciencia nacional (Pérez Vejo, 1999: 17). Aunque las naciones pueden presentar rasgos objetivos como la lengua, historia, cultura, etc., es ficticio definir una de estas características como determinante de la nacionalidad, otorgando mayor valor a unos elementos sobre otros (Ibíd.:15).

El uso de los términos nacionalidad, nacionalismo u otras formas de identidad política, se hizo cada vez más frecuente a partir de la Segunda Guerra mundial. Los procesos de descolonización de África y Asia (1950), el surgimiento de los nuevos Estados y la consecuente crisis de los imperios, constituyeron momentos históricos en los que popularizaron los debates en torno a la “nación”, y se propagaron los estudios sobre el nacionalismo anticolonialista del “tercer mundo”. Así, desde 1960, el paradigma clásico de la modernidad, a partir del concepto de “identidad nacional” (Smith, 2000: 53) se convirtió en una preocupación para la Antropología sociocultural (Eriksen, 2010: 3).

Aquí es importante marcar una diferencia profunda, entre cómo se conformó “la nación” en Europa y en América, Asia y África. En Europa, la nación aparece como una respuesta al poder de las monarquías. En América Latina, las naciones son el resultado de un proceso de descolonización (Radcliffe y Westwood, 1998: 27), emprendido por los movimientos independentistas, durante el siglo XIX, bajo criterios de autodeterminación, conciencia nacional y finalización del colonialismo (Connor, 1998: 5).

Sin embargo, la posición colonialista y dominadora hacia los “diversos”, no cambió tras la independencia de los Estados, los nacientes países se consolidaron bajo la idea liberal de un Estado-nación (una nación, un Estado) ideado por y para los blancos-criollos, los cuales, a pesar de ser una minoría étnica, se convirtieron en el sector dominante (Radcliffe y Westwood, 1998: 25-27).

En la práctica, la independencia no trajo la libertad a los indígenas, los/as criollos/as, hijos/as de españoles/as se erigieron en clase dominante, y construyeron realidades muy diferentes para blancos/as, mestizos/as, negros/as e indios, quienes quedaron supeditados a condiciones de desigualdad (Radcliffe y Westwood, 1998: 25-27). Los nuevos Estados quebraron lazos con el colonialismo europeo, tras el proceso independentista, pero reprodujeron la colonialidad al interior de las nacientes repúblicas (Walsh, 2008: 3).

Los Estados-nación latinoamericanos, encerraron en su interior, una realidad heterogénea, con gran cantidad de naciones multiétnicas, lo que dificultó la conformación de una identidad nacional; más aún cuando de forma cotidiana, cada población o grupo de clase (elitistas o populares), desde su subjetividad colectiva y proyectos políticos, resignificaba lo que era y lo que no era, la nación y la identidad nacional (Radcliffe y Westwood, 1998: 31-32). Sobre esto es importante señalar que, el Estado es el principal productor de culturas nacionales, de identidad nacional y del sentido de “nación”, y lo ha logrado a través de sus instituciones y discursos oficiales (Ibíd.: 32).

El Estado es un régimen moderno que maneja, disciplina, canaliza y reproduce las relaciones de poder, mediante las cuales constituye a los sujetos sociales y sus discursos y, por supuesto, a la nación y a la identidad nacional (Ibíd.). Hay que recordar que el Estado “... está concebido desde una lógica unitaria que, a la postre, no es más que la imposición de una cultura sobre otras que son vistas como minorías” (Clavero, 1994: 81 citada por Encalada, 2012: 13).

El Estado ha introducido los intereses específicos de las élites económicas como partes constitutivas de las formas culturales que se encarnan en la población a través de la nación, desde donde se reivindica una visión subyugada –de la cultura popular indígena y de la nación latinoamericana– frente a lo occidental (Ibíd.: 31). Así es como se construye la nación, desde las élites, negando a las culturas indígenas y populares del continente, pero a su vez, sin reconocer que los conceptos que la constituyen han sido levantados en función de sus intereses específicos (Ibíd.).

Para que la nación llegue a ser hegemónica en las identidades de las personas, el contenido y las formas oficiales de la identidad nacional –compuesta por historias, imágenes y representaciones ligadas a élites específicas–, deben ser compartidas por todos/as, independientemente de las barreras entre las clases y las etnias, para que así surja una comunidad imaginada que disponga de una conciencia compartida de sí misma (Ibíd.).

Estos esfuerzos estatales por construir la nación parten del cambio de la esencia de muchas estructuras sociales y tienen sus orígenes en el sistema colonial: se convirtió a la agricultura en el principal mecanismo de explotación (provocando el retroceso de las fuerzas productivas del campo); la iglesia católica –la mayor poseedora de las tierras–, se encargó de eliminar ritos, instituciones y costumbres indígenas –o en el mejor de los casos de transformarlos–, etc., todos estos procesos van dando forma a la “identidad nacional” y opacando la diversidad social y étnica contenida al interior de “la nación” (Ospina, 1996: 114).

El reconocimiento de múltiples nacionalidades dentro del Estado ecuatoriano

En el período republicano, al igual que durante la conquista, la población indígena demandó reivindicaciones sociales y económicas a través de diferentes estrategias y mecanismos de lucha: desde las asociaciones gremiales, movilizaciones nacionales, huelgas de hambre, cambios normativos y constitucionales, etc. (CONAIE, 1998: 1; Macas, 2001: 12-13).

Los numerosos movimientos sociales, que aparecen durante la década de los ochenta en Latinoamérica (entre ellos el movimiento indígena), representan las nuevas propuestas de incidir en la política. Desafían a los sistemas políticos centrados en el Estado y muestran su conciencia propia (Radcliffe y Westwood, 1998: 32-33).

En este contexto, y a pesar de su alianza en varias luchas, para un amplio sector de la izquierda en el Ecuador, “el movimiento indígena desviaba su atención de los problemas de carácter estructural y económico, hacia la identidad y la cultura” (entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). “La izquierda planteaba que los pueblos indígenas no eran quienes científicamente posibilitarían una revolución.”, según su perspectiva lineal, desde el régimen hacendatario casi feudal en el que se encontraban se transformarían en proletarios, consumando el cambio económico correspondiente: sociedad primitiva-feudalismo-capitalismo-socialismo-comunismo (Ibíd.).

Desde esta lógica, a partir del Estado unitario, la “nación” y la “nacionalidad” “se buscaba unificar a los pueblos indígenas en el Estado nación ecuatoriano” (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018), “no se reconoció la nacionalidad de unos pueblos anteriores a la fundación del Estado nación” (Entrevista 21, dirigente indígena, comunicación personal, domingo 18 de febrero 2018).

De manera similar, para los partidos de derecha el mestizaje “resolvía el problema de la diversidad y la desigualdad, es decir la relación entre culturas superiores-inferiores, y civilizadas-no civilizadas” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

Es decir, tanto los partidos de izquierda como de derecha sostenían ideas similares, aunque con objetivos diferentes en relación con los pueblos indígenas: “no aceptaban la consolidación del movimiento indígena en el Ecuador; perseguían la “igualdad”, a través de su unificación al Estado nación mestizo y buscaban proletarizarlos para que ingresen al ejército de trabajadores/as” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018).

En las décadas de los setenta y ochenta “conforme avanzaba la organización de los pueblos indígenas, se torna ineludible cambiar la relación mantenida con la población mestiza y fortalecer sus identidades” (Entrevista 13, dirigente indígena, comunicación personal, miércoles 21 de marzo de 2018). Así, se van acuñando las propuestas de plurinacionalidad e interculturalidad

En esta época (1980) se creó el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE) que en 1986 se convirtió en la Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). Esta organización nacional, conformada por tres grupos regionales: ECUARUNARI –Sierra–, CONFENIAE –Amazonia– y CONAICE –Costa–, aglutina a nacionalidades, pueblos, comunidades, centros y asociaciones indígenas del Ecuador; está (Macas, 2009:83; CONAIE, 1988:14; Altmann, 1996: 9).

“La CONAIE tiene un tema de representatividad innegable, es la organización que agrupa a todos los indígenas, que ahora está débil es otra cosa. La gente de las comunidades –organización de primer grado– al nacer ya son parte de la CONAIE, porque esa comunidad es parte de un pueblo, y ese pueblo es parte de una federación –organización de segundo nivel– y esa federación es parte de la ECUARUNARI –organización de tercer nivel– y la ECUARUNARI es parte de la CONAIE” (Entrevista 9, técnica de la CONAIE, comunicación personal, miércoles 14 de mayo de 2014).

La CONAIE “buscó articular un discurso propio, contrapuesto al Estado monocultural, a los partidos de derecha, y que evidencie sus particularidades culturales frente a la izquierda”. Para conseguirlo, a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, la organización debate alrededor de la construcción de un Estado plurinacional e intercultural (Entrevista 17, abogado del MICC, comunicación personal, martes 6 de marzo de 2018).

Yuri Zubritski, etnógrafo soviético, invitado por el Instituto de Antropología de Otavalo en 1977, fue clave en este proceso. (Altmann, 2016: 2-3). Zubritski impartió varias conferencias sobre el Estado y los pueblos de la Unión Soviética, y retomó la expresión de la teoría estalinista de las nacionalidades (plasmada en la Constitución soviética) (Cordero, 2012: 138-139). Bajo estos principios los/as indígenas no debían ser considerados/as como pobres o campesinos/as, sino como pueblos con libertad política y derecho a gobernarse a sí mismos (Ibid.).

Ya en 1983 la CONAIE en Ecuador, y la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) plantean la propuesta de crear un Estado plurinacional (Schavelzon, 2015: 90). Los debates de la CONAIE sobre el término plurinacionalidad, se retroalimentaban también desde los/as campesinos/as y sindicatos kataristas bolivianos y viceversa, retomando elementos de la política indigenista de ambos países (Schavelzon, 2015:87).

En 1990, tras fuertes levantamientos protagonizados por el movimiento indígena, se pone en el centro del debate la existencia de múltiples “nacionalidades” dentro del territorio ecuatoriano (Cordero, 2012: 138-139). Esto abrió las puertas para que, en 1998, luego de 168 años de república, se reconociera constitucionalmente el carácter pluricultural y multiétnico del Estado (CRE 1998, Art. 1). Así, por primera vez a nivel normativo se legitima la existencia de “pueblos”³ indígenas y “nacionalidades”: “... entidades históricas y políticas que tienen en común una identidad, historia, idioma, cultura propia y territorio en el cual han ejercido formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y de autoridad” (Walsh, 2008: 18).

Así, se reconoció derechos y garantías de los territorios indígenas y de su autogobierno, el derecho de los pueblos a sus propias formas de autoridad, y se aceptó que las nacionalidades y pueblos indígenas, mínimamente podían manejar sus propios sistemas de educación, salud, organización (García y Tuaza, 2007: 10). A través del reconocimiento constitucional de las nacionalidades en 1998 se reivindica la existencia de identidades autónomas que no fueron representadas por la identidad nacional, ni por una sola nacionalidad (Cordero, 2012: 138-139).

La nacionalidad se diferencia de la ciudadanía, en tanto esta última define la relación del individuo con el Estado, mientras que la “nacionalidad” da cuenta de los/as ciudadanos/as culturalmente distintos de la nación, diferenciados en términos de una identidad cultural y de una configuración multicultural y plurinacional (Prieto, 2004: 18):

“... el estatus de ecuatorianidad se refiere a la ciudadanía, lo que el Estado ecuatoriano nos puede otorgar como construcción humana y social. La o las nacionalidades somos los originarios, con las formas de identidad y reconocimiento de sí mismos que los colectivos realizamos... diferenciando así a nivel constitucional: la ciudadanía ecuatoriana y la preexistencia de las nacionalidades indígenas” (Macas, 2009: 93).

A partir de estos elementos, ya en el 2001, los discursos políticos incluían a los/as indígenas como ciudadanos/as de la nación culturalmente distintos/as (Prieto, 2004: 18). Sin embargo, sería tiempo después que la presencia de varias nacionalidades al interior del Estado ecuatoriano se condensa en el Estado plurinacional, propuesta que consta en el proyecto político de la CONAIE desde 1994 (Karakras, 2001: 4), pero que se reivindica como característica del Estado ecuatoriano en 2008.

Desde el multiculturalismo y la pluriculturalidad hacia la interculturalidad en América Latina

Las movilizaciones y demandas del movimiento indígena de América Latina generaron reflexiones respecto al reconocimiento y garantía de sus derechos colectivos, al ejercicio de sus autonomías y a las formas de relacionamiento entre las diferentes culturas (García y Tuaza, 2007: 3). Estas reflexiones fueron acogidas por el Estado desde distintas perspectivas: 1) la multiculturalidad o multiculturalismo; 2) la pluriculturalidad o pluriculturalismo; 3) la interculturalidad; y, 4) la plurinacionalidad.

El multiculturalismo se fundamenta en la tolerancia y la igualdad, sin enfocarse de manera crítica en las desigualdades sociales existentes, ni en las interrelaciones inequitativas sobre las que se levanta la sociedad (Garcés, 2009: 25). Tiene sus orígenes en países occidentales (Schavelzon, 2015: 112), reconoce las comunidades diversas, la pluralidad étnico-cultural, el derecho a la diferencia y a la coexistencia de culturas diversas en un mismo territorio (múltiples culturas juntas) (Walsh, 2002: 24). Sin embargo, no profundiza en el tipo de relaciones que existen entre estas culturas, lo que oculta y deja en segundo plano las relaciones de poder y las desigualdades sociales (Garcés, 2009: 24; Walsh, 2008: 6).

El multiculturalismo ha sido criticado porque si bien existe un reconocimiento formal y nominal de la diversidad, su “neutralidad” impide transformar la historia de las relaciones desiguales en Latinoamérica que ha sido terriblemente injusta con los pueblos y las nacionalidades no hegemónicas (Viaña, 2010: 98).

Bajo estos criterios, la expectativa a largo plazo por parte del Estado, se enmarcó en que estos grupos se inserten en la cultura predominante a nivel nacional vía asimilación y para ello se desarrollaron políticas tendientes a restringir la posesión de tierras y sus prácticas culturales: lengua, religión, autogobierno, etc. (García y Tuaza, 2007: 7).

A pesar de reconocer la injusta exclusión histórica vivida por pueblos y nacionalidades (Ibid.); se generaron políticas que, aunque no explícitamente, terminaron reivindicando una hegemonía cultural sobre la que se construyó la “identidad nacional”: un sistema educativo, un sistema de salud, una historia, una lengua, determinados símbolos nacionales, etc. (Ibid.).

Por su parte, el pluriculturalismo, término que tiene un origen más cercano a América Latina, da cuenta de la diversidad cultural que ha convivido con la sociedad blanco-mestiza en un mismo territorio, en donde el mestizaje ha jugado un papel preponderante, para determinar una interrelación inequitativa (Walsh, 2008:6).

En el caso ecuatoriano, el reconocimiento de la diversidad cultural y de las múltiples nacionalidades y pueblos fue el resultado de la lucha del movimiento indígena, a lo largo de casi toda la historia republicana (Macas, 2009: 81). Sin embargo, el pluriculturalismo tampoco trascendió la afirmación de la existencia de pueblos diferentes; a pesar de que se manifiesta la necesidad de generar una interrelación respetuosa, tolerante e igualitaria, no se rompen las fronteras culturales, ni se propicia una emancipación desde lo plural y diverso (Macas, 2009: 93-94).

Lo pluricultural “se basa en el reconocimiento de la diversidad existente, pero desde la mirada de la cultura dominante y nacional” (Garcés, 2009: 25). Es el modelo más utilizado en Latinoamérica, en particular en la región andina, donde se incorpora la diversidad cultural en las estructuras de poder e institucionales, las cuales han sido diseñadas y establecidas por la sociedad blanco-mestiza (Walsh citado en: Garcés, 2009: 25).

3 Los pueblos se diferencian de las nacionalidades, porque aunque a nivel macro mantienen los rasgos distintivos, difieren en ciertos elementos particulares (Macas, 1993: 112).

El pluriculturalismo se institucionaliza en Ecuador, tras los levantamientos del movimiento indígena, durante los años 90. En éste periodo se reconoció la pluriculturalidad del Estado (Constitución 1998), bajo los parámetros establecidos por el Estado-nación ecuatoriano, pero también se obstaculizaron los proyectos de legislación secundaria propuestos por los pueblos indígenas. Si bien se reconoció la existencia de la diversidad, no se transformaron las relaciones de poder cotidianas (Encalada, 2012: 13).

Por otro lado, la interculturalidad es parte de una lucha llevada adelante por los pueblos y nacionalidades indígenas de América Latina y el Ecuador a lo largo de su historia (García y Tuaza, 2007: 11). En 1988 la creación del Sistema de educación Intercultural Bilingüe, constituyó una evidencia concreta del uso de dicho concepto en el caso del sistema educativo, y que poco a poco se orientó a la búsqueda por transformar el sentido de las políticas públicas y del Estado (Ibíd.).

Existen dos líneas conceptuales alrededor de la interculturalidad. La primera, es denominada como “funcional” en tanto desde su acepción literal como un “encuentro entre culturas”, reconoce la existencia de un diálogo (positivo o negativo) entre las diversas culturas, (Garcés, 2009: 25), pero reproduce relaciones de poder verticales (Ibíd.) y “conceptos funcionales a la dominación a nombre de atenuarla” (Viaña, 2010:98).

A pesar de buscar un “diálogo intercultural”, esta visión no cuestiona las relaciones de poder ni las estructuras de dominación que constituyen la base de la “macrocultura o matriz civilizatoria moderna” (Viaña, 2010: 98). Este concepto enfatiza la interrelación, el diálogo y el respeto entre culturas, pero no cuestiona los cimientos de su estructura, los cuales son en esencia inequitativos (Ibíd.).

Es decir, desde esta línea conceptual la “interculturalidad” se ha levantado sobre una matriz blanco-mestiza, y por lo tanto el diálogo que se genera no permite un aprendizaje real sobre otros sistemas culturales y las diferentes formas de entender el mundo (García y Tuaza, 2007: 15). El aprendizaje intercultural ha sido definido unilateralmente para los/as indígenas, afroecuatorianos/as o montubios/as. La población mestiza no ha tenido que aprender ni replantearse nada respecto al funcionamiento de la interculturalidad y los sistemas de educación, salud, justicia, etc., en tanto éstos se siguen manejando desde sus fundamentos culturales (Ibíd.).

Los cuestionamientos a la interculturalidad “funcional”, advierten que no hay neutralidad en las relaciones sociales y que alrededor de éstas se entrelazan relaciones de poder (Garcés, 2009: 21). En este contexto, el racismo también es una forma de interrelación entre culturas (Encalada, 2012: 13); y por lo tanto se halla en manos de cada Estado, población y persona, definir las relaciones sociales que quieren construir.

Desde una mirada más crítica, una segunda línea conceptual, sostiene que considerar a la interculturalidad solo como un diálogo de saberes, no transforma las relaciones inequitativas, ni la matriz desde la que se plantea este “encuentro entre culturas” y que este concepto debe ser visto más como “una alternativa ético-política” frente a las desigualdades del Estado “igualitario” que no ha conseguido equidad, tolerancia, libertad política ni solidaridad social (Fidel Tubino, 2004; citado en: García y Tuaza, 2007:12).

Este último argumento marca la diferencia entre la interculturalidad en relación con la pluriculturalidad o la multiculturalidad. Más allá de que éstas últimas den cuenta de un conjunto de nacionalidades o pueblos dentro de un mismo territorio (para su reconocimiento formal con lo objetivo de asimilarlo, aculturarlo o generar transformaciones que no pongan en riesgo la estructura misma del estado-nación monocultural), la interculturalidad se fundamenta en la necesidad de repensar las relaciones de poder entre los/as diferentes al interior del Estado (Walsh, 2002:24 citado en: Encalada, 2012: 13).

En este sentido, la interculturalidad crítica apuesta por trascender el respeto, y la tolerancia a la diversidad cultural, proponiendo concretar interrelaciones equitativas “desde el reconocimiento del conflicto inherente en las asimetrías sociales, económicas, políticas y del poder” (Walsh, 2008: 6).

Como se ha señalado ya anteriormente, el surgimiento del Estado ecuatoriano implicó la adopción de patrones coloniales inequitativos y de un sistema económico basado en la explotación (Walsh, 2008: 7). La interculturalidad permite replantear transformaciones estructurales en el Estado monocultural y por lo tanto en la administración pública y en la gestión política (Cordero, 2012: 143).

Las categorías de análisis de lo plurinacional

La conceptualización del Estado plurinacional e intercultural ecuatoriano se ha realizado desde tres perspectivas. Por un lado, la planteada por la CONAIE, como máxima organización representante de los pueblos y nacionalidades del país; por otro lado desde la perspectiva del Estado ecuatoriano; y finalmente desde la academia.

La definición estatal sobre la plurinacionalidad que consta en el Plan nacional del Buen Vivir 2013-2017 (Plan Nacional de Desarrollo en Ecuador) la establece como: “... la construcción de una sociedad incluyente, de respeto a la diversidad y de complementariedad para el bienestar individual y colectivo del país. Busca conseguir las condiciones materiales y simbólicas que permitan a la ciudadanía vivir la diversidad en igualdad de derechos...” (SENPLADES, 2013: 94).

Este tratamiento de la plurinacionalidad motiva varias reflexiones. Por un lado, la necesidad de desechar la idea de que la plurinacionalidad es simplemente un intercambio cultural, una especie de bilingüismo, una traducción cultural, una estrategia de conservación, el fortalecimiento de la identidad o la promoción del folclor (García y Tuaza, 2007:16).

La plurinacionalidad implica transformar la matriz mono cultural en un proceso de enriquecimiento mutuo y equidad de todas las culturas, que parte de la valoración de la diferencia para la convivencia social (Ibíd.). Desde esta mirada la plurinacionalidad en el Ecuador es una alternativa para transformar las características bajo las cuales se conformó en 1830, el Estado uninacional ecuatoriano. Es un nuevo modelo de organización política que busca desechar los sesgos coloniales y monoculturales de la República (CONAIE, 2007: 5).

Esto se sustenta, como se ha señalado antes, en que el Estado –fundado tras la independencia por la oligarquía liberal y el reformismo mestizo– incorporó estructuralmente prácticas colonizantes, excluyentes e inequitativas (Walsh, 2008: 16-17). El Estado nación fue concebido desde una perspectiva unilineal blanco-mestiza, la cual invalidó otras formas de ver el mundo y de concebir las identidades, el territorio, la naturaleza, la administración, el poder, entre otros (Ibíd.).

Este modelo de organización política para la descolonización, parte del reconocimiento de múltiples culturas en el país, y busca integrar formas comunitarias tradicionales y la participación plena de todos los pueblos y nacionalidades en la toma de decisiones de “todos los temas” incluyendo aquellos estratégicos para el Estado (Altmann, 2013: 134-135).

La plurinacionalidad se enfoca en las estructuras de poder, busca redefinir a la nación y al Estado europeo, edificando un Estado ecuatoriano sustentado en la diferencia (Ibíd.: 136). Es una alternativa para revertir la matriz colonial y eliminar los rezagos eurocentristas y etnocéntricos, que permearon a toda la sociedad ecuatoriana, elementos que, desde la perspectiva de la CONAIE, ameritan la refundación del Estado (CONAIE, 1994: 6).

La plurinacionalidad refleja la lucha incesante de los pueblos frente a una “ciudadanización” homogeneizadora, individualista, contraria al entendimiento de la comuna y del colectivo como elementos esenciales para la construcción de la sociedad en el mundo andino (Macas, 2009: 87-88). Es decir, la plurinacionalidad, se focaliza en el desarrollo de herramientas para enfrentar el colonialismo interno y generar rupturas con el Estado uninacional (Macas, 2009:83).

Desde la institucionalidad estatal ecuatoriana se defendía el carácter republicano de la Constitución dejando claro que en Ecuador no existe una oposición entre el “Estado plurinacional” y la “república” (Schavelzon, 2015: 101). Este antagonismo si está presente en

la esfera política boliviana, donde se planteó: “inaugurar un nuevo tipo de Estado que supere la forma republicana”⁴; aunque tanto en Ecuador como en Bolivia el concepto en sí mismo implica “transformar la forma del Estado” (Ibíd.).

Es decir, la plurinacionalidad no intenta reformar al Estado actual, sino reemplazarlo-refundarlo con el propósito de desaparecer su matriz colonial y los rezagos eurocentristas y etnocéntricos de la colonia, los cuales permearon al conjunto de la sociedad ecuatoriana (CONAIE, 1994: 6). Por lo tanto, la plurinacionalidad es entendida como un mecanismo “para romper las estructuras de saber eurocentradas”, y descolonizar las relaciones entre los pueblos y nacionalidades y sus maneras de construir identidades (Altmann 2013: 136).

Aquí aparece una primera categoría de análisis que conforma el concepto de la plurinacionalidad: la descolonización. Como ya se ha señalado, esto implica una serie de acciones que apuntan hacia eliminar la matriz eurocentrista desde la cual se han desvalorizado las epistemes provenientes de otras realidades culturales (Camargo et. al., 2018: 11): entendiendo los diferentes sistemas educativos y fortaleciendo la educación intercultural bilingüe, los principios integrales de la vida y la salud, la comunidad como el todo e instancia tomadora de decisión, entre otros. Es decir, es un mecanismo para descolonizar al Estado y la sociedad, rompiendo las estructuras colonialistas y su prolongación en la república, y abriendo espacios que permitan la valoración de la diversidad y la eliminación de las prácticas racistas, las cuales propician realidades muy diferentes para mestizos/as, negros/as e indios/as (Encalada, 2012: 14).

Boaventura De Sousa Santos ha señalado que la plurinacionalidad supone una búsqueda por el reconocimiento de otro concepto de Estado-nación:

“... implica el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos de la mano con las nociones de autogobierno y autodeterminación, lo que implica una apuesta por... un nuevo tipo de institucionalidad estatal, una nueva organización territorial, la democracia intercultural, el pluralismo jurídico, la interculturalidad, políticas públicas de nuevo tipo (salud, educación, seguridad social), nuevos criterios de gestión pública, de participación ciudadana, de servicio y de servidores públicos” (Santos, 2010: 97).

En esta misma línea, Ileana Almeida ha destacado que el concepto de Estado plurinacional debe estar vinculado al de autonomías indígenas pero también a su representación en instituciones y en las diferentes funciones del Estado (Schavelzon, 2015: 91). Aquí hay una diferencia fundamental entre reconocer la existencia de múltiples nacionalidades que es lo que implica el multiculturalismo, y la generación de mecanismos que legitimen esa existencia en la estructura del Estado, que es lo que hace la plurinacionalidad (Schavelzon, 2015: 112).

Es decir, la plurinacionalidad tiene que ver también con el reconocimiento de la autonomía indígena, alrededor de la cual se han generado múltiples debates (Schavelzon, 2015: 112). En México por ejemplo se cuestionaba el tipo de autotomía que se debía tener “¿étnica, pluriétnica, regional o comunal?”, en el caso zapatista desde 1996 la autonomía es independiente del Estado; pero en el mismo país, en los estados sureños de Oaxaca, se tienen autonomías incorporadas a la estructura estatal (reconocidas en la legislación local) (Schavelzon, 2015: 92).

Desde México también han entrado al debate elementos propuestos por Héctor Díaz Polanco (1997) y López y Rivas (2004) (Schavelzon, 2015: 89). Díaz Polanco se ha referido a las autonomías regionales, con formas de gobierno pluriétnicas (pensadas desde una matriz mestiza para incorporar a la población indígena), considerándolas como un retroceso: etnicista, fragmentador y antiautonomista, frente a las cuales incluso el mismo gobierno se refería a estos procesos como “municipios con población mayoritariamente indígena”, propuesta que en realidad distaba de la autonomía como tal (Ibíd.:93). Esto da cuenta de que “Las formas de la autonomía son tan diversas como las estrategias de los pueblos y organizaciones” (Ibíd.:94).

En Bolivia, constitucionalmente se definió un régimen de autonomías (departamentales, provinciales y municipales) (Ibíd.: 112). En esta perspectiva, la autonomía se asume también como “una reparación histórica de los derechos indígenas que debe plasmarse territorialmente”, desde esta noción autonomía y autodeterminación son consideradas como un símil (Camargo et al., 2018: 7).

Este nivel de autonomías se encuentra reconocido en la Constitución ecuatoriana, cuando se menciona la posibilidad de conformar Circunscripciones Territoriales para la preservación de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, las cuales deberán adaptarse al nivel de gobierno que les corresponda sean estos parroquias, cantones o provincias (CRE, Art. 60). Aquí se define ya su conformación y los mecanismos desde los cuales funcionarán, quedando aún por construir una adecuada articulación intercultural (entre justicia indígena y justicia ordinaria, democracia representativa y democracia comunitaria, etc.) que permita comprender las complejidades y los retos que implica la construcción del Estado plurinacional.

En el caso ecuatoriano, la autonomía implica que los pueblos adquieran el poder y los medios para ocuparse de resolver sus asuntos, que luego del debido proceso para su conformación, pueden elegir la forma de gobierno que prefieran y les convenga, y que habrá espacios de deliberación y cooperación para avanzar hacia un desarrollo conjunto (ANINP, 2013-2017: 14). La autodeterminación de los pueblos indígenas ha sido primordial en la lucha de la CONAIE; como punto de partida para desarrollar el concepto de “nacionalidad indígena” (Altmann, 2013: 131).

Las autonomías indígenas son la facultad de un pueblo para gobernarse y administrarse libremente⁵, a partir de sus normas internas (autogobierno); controlar el territorio y proteger los saberes y prácticas sobre la biodiversidad; ejercer sus competencias; realizar una consulta previa, libre e informada; y participar en la toma de decisiones del Estado respecto al control y gestión territorial (ANINP, 2013 – 2017: 17). Las autonomías indígenas se aplican en todos los aspectos de la vida cotidiana. En el campo jurídico, al otorgar a las comunidades el control autónomo de sus territorios. En el campo económico, los sistemas económicos productivos deben dar cuenta de lógicas comunitarias, la autodeterminación de sus recursos, prácticas y formas de producción propias, sustentables e inclusivas (Altmann, 2013: 132).

Los ejercicios autonómicos, enmarcados en el derecho consuetudinario, que existen sin la necesidad de una sanción estatal: las comunidades y sus dirigencias, la justicia propia, etc. (Almeida, en: Ibíd., 2016: 16), deben ser reconocidos como acciones legítimas de autodeterminación de los pueblos y nacionalidades⁶.

Es decir, el reconocimiento de las autonomías constituye una segunda categoría de análisis que conforma el concepto de la plurinacionalidad. A través de los espacios autonómicos, y de las acciones encaminadas al reconocimiento de la autonomía indígena, se avanza en la construcción del Estado plurinacional (Ibíd.); es decir, las autonomías son parte axiomática del Estado plurinacional y viceversa (Camargo et al., 2018: 13). Para ello, es fundamental generar herramientas de política pública que permitan transformar las relaciones culturales y sociales, entendiendo el aspecto intercultural (Garcés, 2009: 27), el cual implica la existencia de espacios de contacto entre las diferentes culturas (Altmann, 2013: 132).

5 La autonomía no debe confundirse con la “soberanía”, que es una facultad que solo poseen los Estados, que tienen la potestad para decidir todo lo que corresponde al bien público, a través del monopolio de la coacción física (ANINP, 2013 – 2017: 17). Es decir, la autonomía de las nacionalidades y pueblos se refiere a la libre determinación interna, lo cual no implica el derecho a la libre determinación externa para ser sujetos del derecho internacional.

6 En el caso de la administración de justicia del Estado, que por lo general ha estado ausente en la mayoría de las comunidades indígenas, han sido las mismas comunidades quienes han resuelto sus conflictos mediante sus propios sistemas de derecho indígena, a través del sistema de administración de justicia indígena (los casos de las comunidades de Calguasig -1996- en Tungurahua y Cachi San Francisco -1997- en Cotopaxi) tan satanizado por algunos medios de comunicación nacionales y por la opinión pública, quienes además desconocen los fundamentos y procedimientos culturales (García y Tuaza, 2007: 11).

4 Tal es así que luego de promulgada en 2009 la Constitución boliviana, por Decreto supremo Evo Morales modifica la denominación del país de “República de Bolivia” al de “Estado Plurinacional de Bolivia” (Schavelzon, 2015: 103).

Se requiere de reflexiones constantes sobre las condiciones históricas y actuales que interconectan a las diferentes culturas con procesos de exclusión. Este patrón de poder se ha estructurado sobre un sistema de dominación, el cual propicia la prevalencia de las clases dominantes a nivel social (blancos-mestizos) y económico (hegemonía del capital) (Walsh, 2008: 6). A pesar de la promulgación del país como un Estado plurinacional, persiste una: "... inferiorización racial por parte de los blancos-mestizos hacia los indígenas... La eliminación de las desigualdades sobrepasa las leyes en tanto están ligadas a la persistencia de mecanismos de dominación racial, de clase, de género, etc." (Encalada, 2012: 13).

Estas últimas han sido el resultado histórico de la colonialidad del poder, mantenida a través de los mecanismos de dominación capitalista y colonial, los cuales deben ser desestructurados mediante la praxis política; para ello es fundamental deconstruir el poder y las asimetrías sociales que tienen su punto de partida en las interacciones cotidianas entre culturas (Garcés, 2009: 27-28).

La interculturalidad como principio permite valorar las culturas diversas, relacionarse con otros en igualdad de condiciones y generar nuevas relaciones culturales que rompan la lógica excluyente (García y Tuaza, 2007: 18). Según la propuesta de la CONAIE, la interculturalidad parte del aprender a convivir entre diferentes encontrando los puntos de encuentro, y comprendiendo que las culturas no son completas en sí mismas, y por lo tanto requieren una de otra para aprender entre ellas (Ibíd.: 16). Todo esto apunta a la búsqueda por una igualdad real en términos de derechos, obligaciones y oportunidades, como mecanismos para enfrentar el racismo y la discriminación desde "la unidad en diversidad" (García y Tuaza, 2007: 16).

Así, es importante observar la presencia de otro elemento ligado directamente a la plurinacionalidad, y que sería nuestra tercera categoría de análisis: la interculturalidad. De hecho, constitucionalmente, el Estado plurinacional se reconoce también como intercultural, porque en la práctica estos dos conceptos no pueden estar separados (Altmann, 2013: 136). La interculturalidad y la plurinacionalidad requieren, para su concreción, de una decisión política inquebrantable, capaz de afectar los intereses que sostienen al Estado liberal monocultural (Viaña, 2011).

La plurinacionalidad y la interculturalidad, como proyectos de cambio social y político, son totalmente complementarios (Walsh, 2008: 16). La primera considera que hay múltiples nacionalidades conviviendo dentro de un país; la segunda trata sobre las relaciones, articulaciones y engranajes aptos para la transformación del Estado, lo cual solo es posible si se deconstruye el esquema uninacional, y al hacerlo se esclarece la presencia de una plurinacionalidad que integra y reconoce (Ibíd.).

Es decir, la plurinacionalidad reconoce las diferencias étnicas, culturales y políticas existentes en el país y la interculturalidad es el único mecanismo para superar este aislamiento cultural y trabajar en darle forma a un nuevo Estado en el que se recojan los mejores sistemas de las múltiples sociedades (entrevista Simbaña, 2009, en: Altmann, 2013: 136). La plurinacionalidad sin interculturalidad implicaría el reconocimiento de la existencia de múltiples nacionalidades en el territorio, pero carentes de un proyecto común y vínculos. La interculturalidad sin plurinacionalidad quedaría restringida a un ideal de relaciones horizontales y equitativas, pero sin generar transformaciones políticas ni institucionales (Grijalva, 2012: 74).

La interculturalidad aplicada desde el Estado-nación y la interculturalidad ejercida desde el Estado plurinacional se diferencian en que, desde este último modelo de Estado se incluyen dimensiones culturales, pero también políticas, económicas, de organización territorial, manejo de la propiedad, elección de autoridades, modelo de desarrollo (sumak kawsay) y demás elementos que forman parte de las decisiones fundamentales de un país, mientras que para el Estado-nación la interculturalidad queda relegada a los ámbitos culturales y patrimoniales desde las definiciones de la cultura blanco-mestiza (Schavelzon, 2015: 110):

"La única forma por la cual la interculturalidad puede cambiar al Estado es transformándolo en Estado plurinacional. El Estado puede reconocer la interculturalidad y declararse como Estado intercultural, pero esa declaración no tiene fuerza normativa y capacidad vinculante para transformar a las instituciones y al derecho" (Chuji en: Schavelzon, 2015: 110).

Para concluir, las categorías de análisis que componen y describen del Estado plurinacional son: la descolonización, las autonomías y la interculturalidad. Entorno a estos elementos es posible identificar los avances o retrocesos en la construcción del Estado plurinacional ecuatoriano, de los esfuerzos por descolonizar el conocimiento, por reconocer a los saberes de diferentes culturas como otra alternativa para mejorar los sistemas nacionales de salud, educación, justicia, elección de autoridades, etc. Por otro lado, si estas gestiones han garantizado o por lo menos no han atentado contra las autonomías ya conseguidas o en el mejor de los casos las fortalecen (aunque en realidad esta última afirmación no la he planteado de manera muy optimista). Y por último si los mecanismos o herramientas de política pública permiten generar diálogos interculturales en el marco de relaciones horizontales, donde sea posible aportar con opiniones e ideas desde los diferentes sectores sociales.

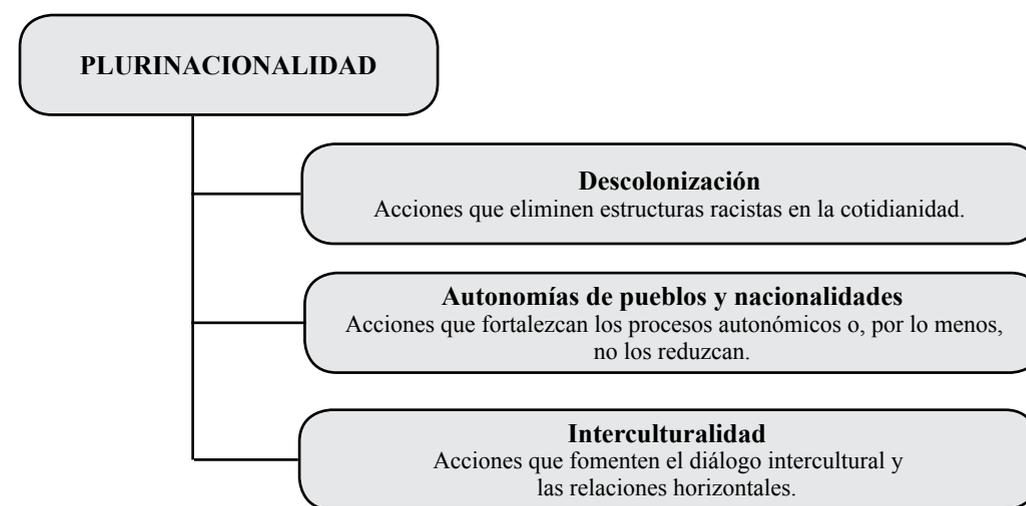


GRÁFICO 1. ¿QUÉ ES LA PLURINACIONALIDAD? ELABORACIÓN PROPIA.

Conclusión

El Estado plurinacional e intercultural en Ecuador es una construcción que está en marcha desde mucho antes de la constituyente del 2008, de la mano de las luchas llevadas por el movimiento indígena, y que aún tiene un largo camino por delante.

Desde lo normativo se ha reconocido la existencia de una multiplicidad de pueblos y nacionalidades, lo que ya cuestiona los orígenes monoculturales del denominado "Estado-nación". No obstante, más allá del reconocimiento normativo, era necesario diseñar y habilitar herramientas y mecanismos concretos que permitieran direccionar las acciones estatales, es decir las políticas públicas, para la implementación de la plurinacionalidad. Como resultado de esta

falencia, el Estado decidió discrecionalmente donde se hacía efectiva la plurinacionalidad (en ausencia de la interculturalidad) introduciéndose cambios de carácter formal que no incidieron en la forma monocultural de pensar lo social, económico o productivo.

Desde el Estado se ha cercenado la Educación Intercultural Bilingüe (en la década 2007-2017 se cerraron cerca de 5000 escuelas comunitarias que funcionaban bajo esta modalidad), algo se ha hecho por el Sistema de Salud Indígena y también por la Justicia Indígena, pero es muy poco para avanzar en la construcción del Estado plurinacional. Es decir, se continuaron generando acciones estatales que no representaban ni permitían avanzar en la consecución del Estado plurinacional y que por lo tanto no incidían en la deconstrucción del colonialismo interno, en la generación de diálogos interculturales y en el reconocimiento de las autonomías de pueblos y nacionalidades. Esto en tanto, según lo señalado a lo largo del artículo, el Estado plurinacional es aquel que debería garantizar mínimamente en todas sus acciones, procesos de descolonización, interculturalidad y reconocimiento de las autonomías de las nacionalidades y pueblos diversos.

Solo se reformaron componentes vinculados con la forma del Estado; los elementos de fondo (constitutivos del neoliberalismo y del control sobre la población), no se discutían en la esfera visible del Estado; las discusiones de fondo tenían otro escenario institucional: sectores estratégicos, finanzas, relaciones internacionales, entre otros.

En un país donde históricamente se invisibilizó a las nacionalidades y pueblos indígenas era necesario institucionalizar su presencia para generar incidencia en la transversalización paulatina del carácter plurinacional e intercultural del Estado. Más allá del discurso oficial en torno a la plurinacionalidad y la interculturalidad (que se incluyó en la Constitución y en el PNBV), se presentó una ausencia de variables que dieran cuenta de estas características del Estado en el diseño, y como consecuencia en la implementación de la política pública. El Estado no incorporó mecanismos, ni herramientas concretas a través de los cuales se pudiera hacer efectiva la plurinacionalidad (ni en la planificación peor aún en la ejecución).

Para cambiar el Estado hace falta cambiar la sociedad, esa sociedad que se construye a partir de la acción ideologizante Estado; por lo que es necesario tener acciones simultáneas desde las que se transforme ambas realidades. Las reflexiones al interior del Estado tienen que pensarse desde lo que somos culturalmente, repensar el mestizaje, y las razones por las cuales las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias siguen siendo las más pobres. En este sentido, el diagnóstico realizado por SENPLADES en el año 2013, respecto a que si bien la construcción del Estado plurinacional e intercultural está en marcha, la sociedad ecuatoriana está marcada por la discriminación de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, tiene aún plena vigencia.

Lo planteado por García y Tuaza (2007: 30) relacionado al escenario post-Constitución 1998, se aplica plenamente en el caso de la Constitución 2008: “En general los aspectos vinculados a la diversidad cultural y étnica han sido postergados tanto por las instancias gubernamentales como no gubernamentales. A pesar de constar en las normas constitucionales vigentes luego de diez años su aplicación aun no es visible.”

Siguen pendientes los temas relacionados con hacer efectiva la aplicación de los derechos colectivos; la conformación de circunscripciones territoriales indígenas, afroecuatorianas y montubias; la protección de los conocimientos tradicionales; fortalecer la educación intercultural bilingüe; la delimitación y legalización de territorios; la vigencia del pluralismo jurídico; el desarrollo de legislación secundaria para hacer efectivos los enunciados constitucionales; incorporar lo plurinacional e intercultural en todas las políticas, programas y proyectos; realizar acciones afirmativas que permitan ir cerrando la brecha de acceso y posibilidades hacia pueblos y nacionalidades en diferentes áreas, hacer un seguimiento sobre el cumplimiento por parte del Estado de los convenios internacionales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, etc.).

La pregunta es ¿hasta cuándo? Si se han generado las herramientas constitucionales, como resultado de la lucha de los pueblos y nacionalidades, ¿Cuándo se van a hacer efectivas para consolidar el Estado plurinacional e intercultural? Ya en el 2007, previo a la Constitución de 2008, se planteaba que más allá de incluir la interculturalidad como principio constitucional, era necesario generar políticas coherentes que implementen canales de diálogo y la reducción de las brechas socioeconómicas y políticas entre los grupos poblacionales diversos (García y Tuaza, 2007: 14-15). Frente a esto se realiza un cuestionamiento fundamental, “¿La población blanca-mestiza está en capacidad de reconocerse en iguales condiciones con indígenas y afro descendientes?” en un país que, en las prácticas cotidianas, continúa siendo racista (García y Tuaza, 2007: 14-15).

A pesar de los cambios constitucionales, normativos, de planificación, institucionales, etc., que se propusieron desde el 2008; los indicadores sociales y económicos (pobreza por ingresos, hogares con acceso a agua potable, analfabetismo funcional, población afiliada a la seguridad social, etc.) continúan visibilizando que la exclusión sigue teniendo un alto contenido étnico.

Los datos muestran que no ha habido cambios en la calidad de vida de los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias, las cuales mantienen indicadores sociales muy por debajo de la población mestiza y blanca. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo promedio en el país, según el Censo de Población y Vivienda (INEC, 2010) es de 6,8%; sin embargo, si desagregamos este valor por etnicidad, las desigualdades son evidentes: la población indígena tiene una tasa de analfabetismo del 20,4 %, montubios 12,9%, afroecuatorianos/as 7,9%, mestizos/as 5,10% y blancos/as 3,7%.

Por otro lado, con el legado histórico de un proceso colonial, como ha señalado Quijano (2000: 204), el colonialismo interno que se vive en Ecuador, ha determinado construcciones del saber y del conocimiento racistas, desde las cuales solo se ha valorado como legítimo lo generado por la sociedad “no indígena” e históricamente se ha invisibilizado a las nacionalidades y pueblos. En estas condiciones y mientras se trabaja en la erradicación del racismo y el colonialismo interno, “debería ser una tarea moral del Estado” crear o fortalecer instituciones encargadas de generar mecanismos para mitigar los daños causados a las poblaciones indígenas, afroecuatorianas y montubias tras 500 años de colonialismo. Si esto no es posible, por lo menos se debería asegurar que las nuevas políticas públicas, no generen más daños sociales y económicos, luego del techo logrado por los movimientos sociales en la década de los noventa (Altmann; 2016: 13), como condición mínima para avanzar en la construcción del Estado plurinacional y por lo tanto en la implementación de procesos de descolonización, autonomía indígena e interculturalidad.

Bibliografía

- Altmann, Philipp, 2016, “El Estado plurinacional en Ecuador o la esperanza de supervivencia de los pueblos indígenas”, *Entrevista de Philipp Altmann a Ileana Almeida*, disponible en: <https://lalineadefuego.info/2016/10/11/el-estado-plurinacional-en-ecuador-o-la-esperanza-de-supervivencia-de-los-pueblos-indigenas-entrevista-a-ileana-almeida/>
- 2012, “Interculturalidad y plurinacionalidad como conceptos decoloniales – Colonialidad y discurso del movimiento indígena en el Ecuador”, en: Cairo Carou, Heriberto *et al.*, *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, Trama editorial, CEEIB, Madrid, España, pp.131-138.
- Camargo Chávez, Carlos (Coord.) 2018, *Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado plurinacional en Bolivia*, Órgano Electoral Plurinacional, Tribunal Supremo Electoral, Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Autonomías, Coordinadora Nacional de Autonomías Indígena Originario Campesinas (CONAIOC), PNUD, Bolivia.
- CONAIE 2007a. *Propuesta de la CONAIE frente a la Asamblea Constituyente. Principios y lineamientos para la nueva Constitución del Ecuador*, CONAIE, Quito.
- 1994, Proyecto Político de la CONAIE, Consejo de Gobierno de la CONAIE, Quito.
- Connor, Walker, 1998, *Etnonacionalismo*, Trama editorial, Madrid, pp. 212.
- Cordero Ponce, Sofía, 2012, “Estados plurinacionales en Bolivia y Ecuador. Nuevas ciudadanía, ¿más democracia?”, en: *Revista Nueva Sociedad*, N° 240, Revista brasilera de Ciencias Sociales de la Asociación Estudiantes de Ciencias Sociales, San Pablo, Brasil, pp. 134-148. Disponible en: www.nuso.org
- De Sousa Santos, Boaventura, 2010, *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una Epistemología del Sur*, Siglo del Hombre Editores-Universidad de Los Andes-Siglo XXI Editores, Colombia, Bogotá.
- Eriksen, Thomas H., 2010, “Ethnicity and Nationalism”, en: *Anthropological Perspectives*, Pluto Press edition, New York.
- Garcés, Fernando V. 2009, “De la interculturalidad como armónica relación de diversos a una interculturalidad politizada”, en: Viaña, Jorge *et al.* *Interculturalidad crítica y descolonización. Fundamentos para el debate*, Instituto internacional de integración del Convenio Andrés Bello, Ediciones exlibris Hernán Reyes Aguinaga, La Paz, Bolivia.
- García S., Fernando y Tuaza, Luis Alberto, 2007, “Estudio sobre legislación intercultural en el Ecuador. Instituto de Estudios Ecuatorianos (IEE) ejecutor en Ecuador del Proyecto “Conflictos interculturales: Una respuesta democrática y participativa desde Ecuador, Perú y Bolivia”, disponible en: <http://cebem.org/cmsfiles/archivos/derechos-ecuador.pdf>
- Hobsbawm, Eric, 2000, *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Editorial Crítica, Barcelona, pp. 212.
- Karakras, Ampan, 2001, “Planteamientos de los pueblos indígenas al Estado ecuatoriano” ponencia presentada en la Universidad de Princeton durante el simposio internacional “Más allá de la década perdida” en la mesa “Entre protestas y propuestas políticas de los pueblos indígenas”. Documento no publicado.
- Macas, Luis, 2009, “Construyendo desde la historia. Resistencia del movimiento indígena en el Ecuador”, en: *Plurinacionalidad. Democracia en la diversidad*, Colección Pensamiento Latinoamericano. Editorial Universidad Bolivariana S. A., Santiago de Chile.
- 1993, “Tenemos alma desde 1637”. En Albán Gómez, Ernesto; Andrango, Alberto; Bustamante, Teodoro; Chancoso, Blanca; López Ana Karina; Moreano, Alejandro; Nieto, Santiago; Pachano, Simón. “Los indios y el Estado-país. Pluriculturalidad y multiethnicidad en el Ecuador: contribuciones al debate”, Ediciones Abya Yala, Quito, pp. 111-133.
- Ospina, Pablo, 1996, “Imaginario nacionalistas: historia y significados nacionales en Ecuador, Siglos XIX y XX”, en: *Procesos Revista Ecuatoriana de Historia*, Nro. 9, Corporación Editora Nacional, Quito, pp. 11-124.
- Pérez Vejo, Tomás, 1999, *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*, Ediciones Nobel S. A., España, pp. 241.
- Prieto, Mercedes, 2004, *Liberalismo y temor: imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial, 1895-1950*, FLACSO y Abya Yala, Quito.
- Radcliffe, Sarah; Westwood, Sallie 1998, *Rehaciendo la nación: lugar, identidad y política en América Latina*, Ediciones Abya Yala, Quito.
- Schavelzon, Salvador, 2015, *Plurinacionalidad y Vivir Bien/Buen vivir. Dos conceptos leídos desde Bolivia y Ecuador post-constituyentes*, Ediciones Abya Yala, CLACSO, Quito, pp. 269.
- SENPLADES, 2013, Estudio “Costos para alcanzar el buen vivir en los territorios”. Versión preliminar y de uso interno del Informe SIGOB “Costos para alcanzar el Buen Vivir en los territorios”, SENPLADES, Subsecretaría de cambio institucional y Subsecretaría de planificación nacional, territorial y políticas públicas, Quito.
- Viaña, Jorge, 2011, *La interculturalidad como herramienta de emancipación. Hacia una redefinición de la interculturalidad y de sus usos estatales*, Instituto internacional de integración. Convenio Andrés Bello, La Paz, Bolivia.
- 2010, “Interculturalidad crítica y educación intercultural”, en: Viaña, Jorge y Luis, Tapia, *Construyendo interculturalidad crítica*, Instituto internacional de integración del Convenio Andrés Bello. Ediciones exlibris Hernán Reyes Aguinaga, La Paz, Bolivia.
- Walsh Catherine, 2012, “Interculturalidad, plurinacionalidad y razón decolonial: refundares político epistémico en marcha”, en: Ramón Grosfoguel y Roberto Almanza Hernández (eds.). *Lugares descoloniales. Espacios de intervención en las Américas*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, pp. 95-118.
- 2008, *Interculturalidad y plurinacionalidad: elementos para el debate constituyente. Ecuador*, Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, Quito.

Legislación citada

- ANINP 2013-2017. Agenda Nacional para la Igualdad de Nacionalidades y Pueblos 2013-2017 (ANINP). Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Consejo de Desarrollo del Pueblo Montubio de la Costa Ecuatoriana y Zonas Subtropicales de la Región Litoral (CODEPMOC) y el Consejo Nacional de Desarrollo de Nacionalidades y Pueblos (CODENPE), Quito, pp. 137.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador Nro. 1. 11 de Agosto de 1998.
- Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial de Ecuador Nro. 449. 20 de octubre de 2008.
- Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017. SENPLADES. Registro Oficial de Ecuador Suplemento Nro. 78. 11 de septiembre de 2013.