

Configuración y demandas de los movimientos sociales hacia la Asamblea Constituyente en Bolivia y Ecuador

Social Movements and their Demands toward the Constituent Assembly in Bolivia and Ecuador

Blanca S. Fernández

Doctoranda, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA) y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Correo electrónico: blancasoledadfernandez@gmail.com

Florencia Puente

Doctoranda, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP) y becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Correo electrónico: florenciapuente@gmail.com

Fecha de recepción: abril 2012
Fecha de aceptación: agosto 2012

Resumen

El presente trabajo propone un análisis comparativo entre la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE). Para ello tendremos en cuenta las características específicas de los territorios en los que se desenvuelven estas organizaciones, su emergencia conjunta a partir de la década de los ochenta y las transformaciones político-institucionales que tienen lugar en ambos países. Se analizan las acciones colectivas en torno a la disputa por el territorio y las demandas que de ellas emanan en materia de reordenamiento territorial. El recorte temporal contempla el período 1990-2007, donde se observa la confluencia de acciones colectivas que visibilizan a nivel nacional la demanda por el territorio. Este proceso alcanza su traducción institucional en los textos constitucionales, a partir de los cuales se abre un escenario político que habilita nuevas luchas por su interpretación e implementación.

Palabras clave: proceso constituyente, territorio, organizaciones indígenas, acción colectiva, Bolivia, Ecuador.

Abstract

This article is a comparative analysis of the Confederation of Indigenous Peoples of Eastern Bolivia (CIDOB, as per the Spanish acronym) and the Confederation of Indigenous Nationalities of the Ecuadorian Amazon (CONFENIAE, as per the Spanish acronym). The analysis takes into account the characteristics of the territories where these organizations unfold, the time-period during which they emerged (the eighties), as well as the political and institutional transformations they have brought about in both countries. The article also analyzes the organizations' actions and demands surrounding land disputes and reforms. This analysis is based on the period between 1990 and 2007, during which land issues became more visible and were finally translated into both countries' constitutions.

Keywords: constitutional process, territory, land, Indigenous organizations, collective actions, Bolivia, Ecuador.



Las luchas sociales contra el modelo neoliberal expresaron, tanto en Bolivia como en Ecuador, el pluriverso de naciones indígenas contenidas en sus territorios (Gutiérrez et al., 2001), que impulsaron la demanda de igualdad política y exigieron que se lleve adelante una transformación de las instituciones estatales. En ambos países las demandas sociales cristalizan el reclamo por la inclusión y el reconocimiento por parte del Estado que se manifestó en las luchas por la ampliación de la ciudadanía y en disputas territoriales que incluyeron la demanda de nacionalización de los bienes comunes y el reconocimiento de estructuras de autogobierno. Este proceso de ascenso de las luchas sociales se tradujo en una crisis de la colonialidad del poder, que implica el desarrollo de un proceso (aún abierto y contradictorio) de democratización y de descolonización del Estado (Quijano, 2000). Al mismo tiempo, la crisis estatal neoliberal dio lugar al surgimiento de nuevas formas de organización social sostenidas en estructuras de autoorganización y movilización portadoras de diferentes memorias de lucha (García Linera, 2004).

La privatización de los recursos naturales y los servicios públicos, llevada adelante por los gobiernos neoliberales, produjo una transnacionalización de la economía que expropió la ya mermada capacidad de autofinanciamiento de la vida política de los países y limitó fuertemente el grado de soberanía de los estados. Las políticas desarrolladas en este período ocasionaron una transformación estructural de la economía que resultó en un aumento de la tasa de desempleo, la desarticulación del mercado interno, el incremento de la economía informal y la precarización laboral. Asimismo, se profundizaron las características patrimonialistas del Estado mediante la subordinación de las riquezas públicas a los intereses de los sectores gobernantes y del capital financiero transnacional (Dávalos, 2010). En este sentido, consideramos que la pérdida de soberanía que resulta del período neoliberal actualiza y profundiza el componente colonial, reforzando la centralidad de la cultura occidental/moderna/capitalista/liberal (Tapia, 2007).

En términos generales, estos son los antecedentes en que se enmarcan las primeras experiencias de Asamblea Constituyente del siglo XXI, que tuvieron lugar en Bolivia de 2006 a 2008 y en Ecuador entre 2007 y 2008. El escenario regional actual muestra una proliferación de gobiernos de centroizquierda y nacionalistas de izquierda que han promovido la reorganización estatal, y países como Bolivia o Ecuador resultan ser punta de lanza en estos procesos de transformación. Coincidentemente, dichos procesos derivaron en la elaboración de un texto constitucional que proclama el establecimiento de estados plurinacionales, en clara oposición al modelo homogeneizante con el que se construyeron los estados latinoamericanos.

En este trabajo nos interesa indagar los antecedentes que, en términos de organización social, resultaron determinantes en el desarrollo del cambio constitucional. Para ello, es inevitable enfocarnos en el cúmulo de movilizaciones sociales acaecido en el último cuarto del siglo XX. Dentro de ese proceso, los movimientos indígenas

del Oriente y la Amazonía¹ han cobrado un protagonismo extraordinario; sin embargo, a nivel del análisis académico, son las organizaciones de la región andina las más estudiadas en relación a las transformaciones institucionales en ambos países. Por esta razón nos interesa desarrollar los aportes de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) y los de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), principales organizaciones indígenas involucradas en la propuesta de rediseño estatal a nivel nacional en la región oriental de Bolivia y Ecuador. Son éstos los espacios de los que emergen las propuestas de ordenamiento territorial que promueven el carácter “plurinacional” planteado en las nuevas Constituciones, lo que nos convoca a analizar el tipo de reivindicaciones y acciones colectivas desplegadas por ambas organizaciones.

Nuestro objetivo es trazar un camino para pensar cómo es entendida y ejercida la ciudadanía por estos movimientos y compararlos a partir de las propuestas referidas al territorio. Partiendo de un abordaje sociohistórico estudiaremos el rol desempeñado por las organizaciones citadas en la universalización de dicha demanda. La intención de reflexionar sobre estas organizaciones responde a la carencia de estudios comparativos entre estos países; creemos que resulta necesario pensar dichos procesos intentando ir más allá de los marcos nacionales, a fin de dar cuenta de rasgos y transformaciones a nivel regional, como desafío para pensar los estudios latinoamericanos.

Las características específicas de su concepción sobre el territorio, la emergencia de ambas organizaciones a partir de la década de los ochenta con marcado carácter étnico y su accionar conjunto, a través de su participación en la Coordinadora de Organizaciones de la Cuenca Amazónica (COICA), son elementos de comparación evidentes. No obstante, la CIDOB expresa la influencia de la cultura sindicalista y corporativa extendida entre los sectores populares bolivianos y sostiene una estrategia de acción regionalizada. Todo ello la diferencia del carácter etnicista y la estrategia de acción tanto regional como nacional de la CONFENIAE, lo que puede explicar algunas de las especificidades resultantes.

En este artículo realizaremos un breve recorrido por el proceso organizativo que caracteriza a cada una de estas confederaciones indígenas, así como aquellos elementos puntuales que refieren a sus concepciones respecto del territorio y su propuesta de ordenamiento territorial frente a la Asamblea Constituyente. Los procesos aquí estudiados son antecedentes ineludibles para explicar los debates producidos al interior de las asambleas así como las tensiones que se visibilizan en la actualidad a raíz de la implementación de los nuevos textos constitucionales. Creemos que una mirada comparada aportará a un debate que exceda la valiosa coyuntura de las únicas experiencias que se han propuesto la construcción de un Estado plurinacional, rom-

1 Es necesario aclarar que utilizamos estos términos ya que, a diferencia de la CONFENIAE, la CIDOB no nuclea sólo a las organizaciones amazónicas, sino a aquellas que constituyen el Oriente boliviano: Chaco, Llanos orientales y Amazonía. A lo largo de este trabajo se podrán observar diferentes factores que habilitan la comparación.

piendo formalmente el modelo de Estado y nación que aún ancla profundas raíces en la mayoría de los países de nuestro continente.

Formas y procesos organizativos

Asociada al proceso de modernización capitalista, en Bolivia y Ecuador la construcción del Estado y de la nación ha sido incompleta por su carácter excluyente y no democrático. En ninguno de estos países las instituciones estatales de carácter republicano-liberal pretendieron incluir la diversidad social en condiciones de igualdad y, en todo caso, las políticas indigenistas fueron menos exitosas en la homogeneización que en otros países. Más bien dieron lugar al desarrollo de un tipo de “Estado aparente” (Zavaleta, 1990), cuya nación no se formó como resultado de procesos de autodeterminación social. De hecho, Andrés Guerrero manifiesta respecto del Ecuador que desde mediados del siglo XIX ese Estado aparente “delega soberanía” sobre un conglomerado heterogéneo compuesto por hacendados, congregaciones religiosas y funcionarios locales que asumieron el rol de “ventrílocuos”, con base a las relaciones de opresión configuradas en la Colonia. Por ello puede sostenerse que la dominación se situó en el ámbito de una administración privada de poblaciones, asumiendo un marcado carácter étnico (Guerrero, 1996).

A su vez, ese “nosotros” fragmentado que constituyó a ambas repúblicas también tiene un fuerte carácter regional. En ambos países se reconocen, a nivel territorial, tres grandes regiones naturales: Costa, Sierra y Amazonía en el Ecuador; Tierras altas, Valles interandinos y Tierras bajas en Bolivia. Esta diferenciación territorial, si bien aparece como meramente geográfica, es constitutiva del proceso de construcción del Estado-nación para los dos casos, ya que en ambos países las regiones aquí estudiadas fueron marginales respecto de las políticas estatales a nivel nacional; al mismo tiempo que repercute en distinciones culturales y políticas entre los pueblos indígenas y sus respectivos procesos organizativos.

En Bolivia, las Tierras bajas estuvieron signadas por diferentes “auges” extractivistas y de explotación agropecuaria (goma, algodón, madera, soja) desde fines de siglo XIX hasta la actualidad. En este sentido, constituyeron tempranamente, entre 1880 y 1915, el territorio donde se asentaron las elites que hoy conforman la “Media Luna oriental”. En el Ecuador, la concepción de la Amazonía resultó marginal en la construcción del Estado-nación hasta comienzos de los años setenta del siglo XX cuando el país redefine su régimen de acumulación en torno del extractivismo petrolero y recién entonces admite visibilidad desde los sectores dominantes². Hasta ese

2 Incluso en el marco de la reforma agraria, la normativa que afecta al territorio amazónico en 1964 se denomina “Ley de Tierras Baldías y Colonización”. En Bolivia, el artículo N.º 4 de la Ley de Reforma Agraria de 1953 cataloga a las tierras habitadas por los pueblos indígenas y tribales del Oriente tropical como “tierras forestales y baldías” y por lo

momento, el territorio amazónico había sido desplazado por la disputa de liderazgo económico-político entre la Sierra y la Costa.

Los procesos de democratización estatal y nacionalización de la sociedad que tuvieron lugar a lo largo del siglo pasado en estos países (con marcadas diferencias), incluyeron como característica común el haber sido desarrollados bajo concepciones occidentales que colocaron a los pueblos indígenas en situación de tener que legalizar la propiedad de la tierra, desconociendo sus formas de organización y relación con el territorio. Así, “los procesos socio-organizativos se dirigirán hacia la creación de organizaciones de carácter sindical, campesino y evangelizador, como una forma de acceder a beneficios desde el Estado y otras instituciones y organizaciones que incurrieron en esta área” (Criollo, 2007:28).

En el Ecuador, la CONFENIAE es la principal organización indígena de la región oriental, creada en 1980 a partir de la articulación entre pueblos del sur y norte amazónico³. mediante la consolidación de tres tipos de organizaciones de base (comunidades, cooperativas y asociaciones) que los reagrupaban “horizontalmente en la base y verticalmente hacia arriba” (Guerrero, 1996:4). Entre las organizaciones de base surge una red de agrupaciones informales de estudiantes, mujeres, productores y de comercialización; al mismo tiempo que “hacia arriba” se conforman organizaciones de “segundo grado” como resultado de la unión de comunas, cooperativas y asociaciones.

La CIDOB se ha establecido como la organización que representa al movimiento indígena de Tierras bajas en el ámbito nacional⁴. En 1982 se configura como una central indígena que aglutina a representantes de los pueblos indígenas del Oriente boliviano. Su base organizativa la constituyen las comunidades que resultan de la agrupación de varias familias que comparten un territorio común para su reproducción familiar y el reconocimiento de autoridades que regulan la convivencia colectiva (García Linera, 2004). Varias comunidades unificadas por su identidad cultural y lingüística dan lugar a las centrales, subcentrales o capitanías que representan un primer nivel intermedio de la organización de la CIDOB. La coordinación de estas centrales resulta en un segundo nivel intermedio de coordinación que se llama, en algunos casos, asamblea y, en otros, central de pueblos. García Linera (2004) resalta dos características de este nivel organizativo intermedio de la CIDOB, también aplicables a la CONFENIAE. Por un lado, agrupa a varios pueblos con identidades culturales e idiomáticas diferenciadas y territorialmente discontinuos; sin embargo, se establece a partir de una autoidentificación étnica, mediante un proceso de reafirmación de las etnicidades como elementos constitutivos de asociación. Por último, la Gran Asamblea Nacional

tanto fueron dispuestas por los órganos del Estado para su distribución a personas interesadas.

3 Habitan este territorio las nacionalidades Shuar, Achuar, Andoa, Shiwiar, Waorani, Zápara, Secoya, Siona, Cofán y Kichwa de la Amazonía (CONAIE, 1989).

4 Constituyen esta organización los pueblos Guaraní, Tapieté, Ayoreo, Chiquitano, Guarayo, Baures, Canichana, Itonama, Movima, Moxeño Trinitano, Moxeño Ignaciano, Sirionó, Weehnayek, Araona, Cavineño, Chacoba, Machine-ri, Pacaguana, Tacana, Yaminagua, Lego, Mosestén, Yuracaré, Yuqui, Pacaguaras (García Linera, 2004).

de Pueblos Indígenas es considerada la máxima instancia organizativa de la CIDOB. Hacia 1998 ya se encuentran incorporadas nacionalidades de las regiones de Oriente, Chaco y Amazonía, y se aprueba la elevación de Central Indígena a Confederación.

Asimismo, la máxima instancia organizativa de la CONFENIAE es el Congreso, donde se reúnen las organizaciones de “tercer grado” (federaciones, centros o uniones de organizaciones), que en términos generales coinciden con los límites de las provincias. De la misma manera que en Bolivia, este andamiaje de organizaciones no conforma una red unificada ni coordinada al estilo de un partido político o sindicato, con instancias funcionales desde la cima hacia la base. Por el contrario, como indica Guerrero: “cada institución tiene su propio origen y propósito, despliega su actividad y posee una dinámica inherente de acuerdo a estrategias e intereses de las instancias [...] que la constituyen localmente” (1996: 9). Además, en ambos casos, cada organización es autónoma en su accionar tanto hacia sus comunidades como hacia el Estado, los partidos políticos, las federaciones provinciales o las mismas confederaciones regionales y la de nivel nacional (Guerrero, 1996: 9). Como veremos en el siguiente apartado, esto no impidió su confluencia en determinadas coyunturas políticas. De hecho, en esas circunstancias, la estrategia discursiva de este tipo de organizaciones las presenta como un todo homogéneo y sólido.

En los primeros años de la CONFENIAE, los centros y comunidades confluyeron en torno a la demanda de legalización de tierras. Las demandas de reordenamiento territorial fueron incorporadas posteriormente al unirse nuevas organizaciones y al confluir la CONFENIAE con la ECUARUNARI (organización indígena de la Sierra). En dicho contexto se introduce el debate sobre la necesidad de asumirse como nacionalidades y se pasa del reclamo de la legalización de tierras a la lucha por la reconstitución de sus territorios. Como desarrollaremos a continuación, este proceso ocurre durante la década de los noventa en Bolivia.

Las razones que contribuyeron a la progresiva confluencia de estas organizaciones estuvieron relacionadas con múltiples factores que refieren a la cuestión territorial a raíz del avance de la explotación petrolera, forestal y agroindustrial; la creciente degradación ecológica; la colonización espontánea y la fomentada desde el Estado; la creación de reservas naturales y parques nacionales; la presencia militar y de las iglesias Católica y Evangélica. Así, las organizaciones dieron cuenta de problemas y concepciones comunes acerca del territorio como base de su cultura.

Demandas y acciones colectivas

Desde mediados de los años ochenta las organizaciones que estudiamos consolidan la demanda de territorio a partir de acciones colectivas que suponen una fuerte crítica a la forma en que se configuró el modelo de Estado-nación y denuncian claras conti-

nidades entre el orden colonial y el poscolonial. Sin embargo, ambos movimientos sostienen, desde su formación, una estrategia que pendula entre la movilización y la negociación con el Estado. Tanto la CIDOB como la CONFENIAE privilegian los encuentros y el entendimiento con las autoridades estatales y las instituciones con las que entran en conflicto, antes que la confrontación mediante la acción directa, bloqueos u otro tipo de acción colectiva. Al analizar su trayectoria organizativa encontramos que las grandes marchas, que constituyeron una de las principales estrategias de acción colectiva, tuvieron como objetivo el diálogo antes que la confrontación.

Asimismo, es preciso resaltar que las marchas de las organizaciones estudiadas no han sido numerosas ya que conllevan un importante esfuerzo organizativo: la dispersión geográfica de los pueblos y comunidades que componen los movimientos, la baja densidad demográfica y la lejanía de los mismos respecto de los centros de poder tanto en Bolivia como en Ecuador dificultan las acciones de este tipo. Por otro lado, las características organizativas de estos movimientos, que resaltan el componente asambleario y la horizontalidad en la toma de decisiones, limitan la capacidad de movilización y coordinación entre las organizaciones, ya que la dinámica de la acción colectiva es sostenida por las propias comunidades de manera descentralizada (García Linera, 2004).

En estos dos países, entre 1990 y 1992, se llevan a cabo grandes movilizaciones⁵ desde el Oriente y la Amazonía que tienen como destino final las capitales nacionales. Estas marchas plantean la demanda territorial de estos pueblos, a la vez que transforman sus mecanismos de movilización, ya que dejan de ocupar sólo el área rural y avanzan hasta la ciudad, territorializando la protesta mediante la ocupación material y simbólica del territorio (Chávez, 2006).

En términos generales, las marchas y movilizaciones no tienen el tono combativo que caracteriza a las organizaciones indígenas de la Sierra o las Tierras altas, sino un sentido de ocupación del espacio y visibilización. Como indica Mellucci (1989), los momentos de *visibilidad* se expresan en la movilización colectiva, en donde se despliegan una serie de acciones para expresar demandas y la fuerza social que tiene el movimiento para exigir las. En este sentido, las acciones colectivas mencionadas evidenciaron ante la sociedad la existencia de un movimiento indígena organizado, con demandas específicas.

Durante el período de reformas neoliberales ambas organizaciones adquieren visibilidad a partir de su participación en diferentes instancias de negociación con los gobiernos centrales. Tanto la CIDOB como la CONFENIAE fueron consideradas

5 En 1990 tiene lugar en Bolivia la “Marcha por la Dignidad, Tierra y Territorio” protagonizada por los pueblos indígenas de Beni en protesta contra las actividades madereras en sus territorios y exigiendo el reconocimiento de derechos fundamentales para las comunidades indígenas: tierra-territorio, recursos naturales e identidad. En 1992, la “Marcha por los Territorios y por la Vida” constituye un nuevo hito para el movimiento indígena ecuatoriano. A pesar de que los resultados fueron parciales, lograron la titulación de 1 300 000 ha como propiedad comunitaria en la Amazonía (Beltrán y Narváz, 2012).

interlocutoras válidas (y muchas veces aliadas estratégicas) para el diseño de las políticas de descentralización y reorganización territorial.

Las marchas de principios de los noventa inician procesos de negociación de derechos indígenas. Estas movilizaciones se enmarcan en un escenario signado por el surgimiento de las demandas y organizaciones indígenas en América Latina⁶ (Bengoa, 2000; Van Cott, 2000; Assies, 1999) que generan un proceso de visibilización en la arena político-institucional e impulsan un discurso común respecto del reconocimiento como pueblos, que incluye los derechos territoriales así como la autonomía y la autodeterminación. Como indica Mónica Chuji:

La tierra y el territorio son dimensiones fundamentales del derecho del sujeto jurídico-político contenido en los pueblos y nacionalidades. Tienen el mismo estatus de la vida y la libertad en el caso del ciudadano moderno. [...] Está en una relación de totalidad con el hábitat –entendido por tal como el medio ambiente y los recursos contemplados en el suelo, subsuelo y aire– y establece vínculos, materiales e inmateriales de relacionamiento ancestral, donde se despliegan las culturas, instituciones, formas de organización y economías propias (Chuji, 2008: s/p).

Al respecto, Van Cott (2000) señala el surgimiento de nuevos movimientos indígenas que impulsaron demandas de autodeterminación y autogobierno expresadas en términos liberales como “políticas de identidad” que fueron respondidas desde el Estado con “políticas de reconocimiento”. La traducción institucional de dicha demanda se ha manifestado, en muchos casos, en el reclamo por la democratización estatal y el reconocimiento constitucional del carácter multiétnico y pluricultural del Estado (Assies, 1999). Cabe aclarar que estos procesos generan una tensión al momento de articular las luchas por la democratización y la ciudadanización con las luchas por el reconocimiento por parte de los pueblos indígenas, lo que nos obliga a asumir la ambigüedad o el interjuego entre etnia y clase que es parte constitutiva de la actual emergencia indígena y debe ser contemplada si se pretende problematizar las nuevas formas institucionales que asumen los estados desde fines del siglo XX en América Latina.

Por otra parte, uno de los respaldos legales más importantes para estas organizaciones fue el Convenio 169 de la OIT de 1989 (ratificado por el Estado boliviano en 1991 y por Ecuador en 1997). El Convenio, en cuya elaboración participaron activamente, otorga un marco legal a estos reclamos al afirmar que el término “tierras” incluye el concepto de territorio, lo que abriga la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna manera (OIT, 1989).

6 Los hechos más destacados en la región fueron el “Levantamiento Indígena Nacional” de Ecuador en 1990, la campaña continental “500 años de resistencia indígena y popular” en octubre de 1992 y el levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en México el 1 de enero de 1994.

Las reformas constitucionales de los años noventa

Las demandas de la CIDOB y de la CONFENIAE se expresan a partir de la idea de “inclusión ciudadana” al interior del Estado. Tapia plantea que la condición multi-societal que caracteriza a estos países nos obliga a reformular los términos del análisis respecto de la ciudadanía: resulta necesario diferenciar condiciones modernas de aquellas que caracterizan a otras culturas existentes, que tienen una matriz predominantemente agraria o comunitaria, porque

[...] la matriz histórica del modo moderno de concebir los derechos y la historia de la ciudadanía en el seno de los estados modernos, está en el proceso de separación entre estado y sociedad civil. [...] Dicho de otro modo, el proceso de creación de propietarios implica la expropiación de la tierra, que a su vez es un proceso de destrucción o desorganización de las formas sociales y políticas colectivas que van a alimentar el hecho de que estos nuevos individuos sean integrados a las nuevas unidades estatales sin referentes colectivos (Tapia, 2006: 15).

Guillermo de la Peña (1995) introduce el concepto de “ciudadanía étnica” para analizar las nuevas formas de representación y participación de los pueblos indígenas en los marcos del Estado, donde se propicia el poder de decisión sobre los proyectos que les conciernen. En Bolivia, la reforma de 1994 reconoce, por primera vez a nivel constitucional, los derechos de los pueblos indígenas. En el Art. 1 se declara a Bolivia “libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural”. Además, el Art. 171 introduce el concepto de “tierras comunitarias de origen” (TCO) que reconoce, entre otras cosas, la propiedad colectiva de la tierra⁷. Sin embargo, este reconocimiento formal de los derechos territoriales no se traduce muchas veces en la práctica. A pesar de la protección constitucional, el gobierno central continuó otorgando concesiones para la explotación privada en tierras indígenas (Assies, 1999), lo que en Bolivia generó la reactivación de las luchas de estos pueblos y comunidades.

Nosotros queremos ser reconocidos no solamente como está en la actual Constitución Política del Estado. [...] Lo que se quiere ahora es la aplicación de los derechos, y esto significa un cambio total de este nuevo país [...] en 1994 [...] se reconoció a los territorios indígenas y después nosotros planteamos que para que las comunidades de los territorios indígenas tengan desarrollo, tienen que tener todos los recursos existentes dentro de esos territorios (Solana en Gutiérrez y Escárzaga, 2006: 88).

7 El concepto de propiedad colectiva de la tierra es reconocido por la reforma agraria de 1953. Sin embargo, hasta antes de la Ley INRA (que legaliza la propuesta constitucional de 1994 en materia agraria) se otorgaron desde el Estado títulos de propiedad individual, proindivisos y colectivos sin que exista una intención jurídica explícita de separarlos.

Hacia 1996, la CIDOB protagoniza la “Marcha Nacional por la Tierra y el Territorio, Derechos Políticos y Desarrollo” en torno al reclamo por el reconocimiento y la titulación de territorios indígenas, en el marco de una propuesta de ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). La Ley INRA, sancionada en 1996, impulsa un proceso de descentralización territorial en sintonía con la descentralización administrativa propuesta por la Ley de Participación Popular sancionada en 1994 que promueve un proceso de municipalización (donde se reconocen ciertas formas de autogobierno indígena y comunitario a nivel local). Inicialmente el Gobierno y el Banco Mundial habían sugerido la plena mercantilización de las tierras. Sin embargo, la Ley mantiene la función social de las tierras, que se implementa mediante la legalización y titulación de las tierras comunitarias de origen (TCO)⁸, las tierras comunitarias, el solar campesino y la pequeña propiedad. Los territorios de las comunidades reconocidos con anterioridad a la Ley se titularon como TCO y se abrió la posibilidad de nuevas demandas de tierras comunitarias (Assies, 2005). Es preciso destacar, sin embargo, que la Ley no refiere a los “territorios” sino que establece una forma de “propiedad territorial” que se restringe sólo a la dimensión jurídica. De esta manera, las funciones jurisdiccionales (territoriales) o políticas quedan relegadas a los municipios y muchas TCO pertenecen a varios municipios. Esto ha generado conflictos legales, administrativos y políticos⁹.

En 1994 se realiza en Ecuador la “Movilización por la Vida” en la que participa activamente la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) para impugnar la promulgación de la nueva Ley de Desarrollo Agrario que bloqueaba el reparto de las grandes propiedades y promovía el libre mercado de tierras, habilitando la división de tierras comunitarias¹⁰, al tiempo que creaba el Instituto Nacional de Desarrollo Agrario (INDA), encargado de facilitar la privatización del agua.

En la Amazonía las organizaciones indígenas sitiaron pozos petroleros, además de participar del bloqueo de carreteras, logrando el desabastecimiento en las principales ciudades de la Sierra. El resultado del levantamiento, y del subsiguiente mes de “diálogo” entre indígenas, terratenientes y el presidente, fue la aprobación negociada de una ley distinta que incluía el reconocimiento de la posesión ancestral de territorios indígenas y la concesión gratuita de los correspondientes títulos de propiedad, además de dejar entreabiertas algunas brechas jurídicas por donde reintroducir el principio de reforma agraria.

8 La Ley INRA declara que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a “la propiedad colectiva sobre sus tierras, [y] derecho a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos renovables existentes en ellas”. Por otro lado, el aprovechamiento y redistribución al interior de las TCO lo dispondrán las comunidades indígenas de acuerdo a sus normas y costumbres.

9 Además, como los recursos no renovables quedan bajo la jurisdicción del Estado central, muchas veces las TCO se superponen con concesiones mineras y petroleras, generando conflictos con las empresas.

10 Respecto del reconocimiento de la propiedad colectiva, Ecuador tiene un importante antecedente legal en la Ley de Comunas del año 1937, aún vigente.

En los años siguientes, la participación activa en la política institucional y electoral profundizará las diferencias al interior de la CONAIE, y la misma CONFENIAE no escapará a ellas (Dávalos, 2005). En dicho contexto se lleva adelante la Asamblea Constituyente de 1997-1998, en la que se discute públicamente la tesis del Estado plurinacional. La propuesta de la CONAIE se basaba en “la construcción de una nueva estructura política-administrativa descentralizada, culturalmente heterogénea y abierta a la representación propia y participativa de todas las nacionalidades indígenas y sectores sociales” (Maldonado, 1998: 250), teniendo como antecedente la Ley de Descentralización del Estado de 1997. Si bien esta tesis no fue incorporada, la Constitución de 1998 (que define al Estado ecuatoriano como “pluricultural y multiétnico”) avanzó en dos aspectos fundamentales: por un lado, se reconocieron los derechos colectivos, retomando el Convenio 169 de la OIT. Por otro lado, se inscribieron las circunscripciones territoriales indígenas (CTI) dentro de las estructuras del Estado. No obstante, las CTI no implicaron un reconocimiento del derecho al territorio, sino de ciertas competencias especiales (equivalentes al concejo municipal) que nunca fueron establecidas por ley ni obtuvieron recursos para su implementación (Larrea, 2008: 96). De manera inversa al caso boliviano, se reconoció una dimensión ausente en las TCO pero no se avanzó en términos de propiedad colectiva. Es decir que en ambos casos estas reformas no implicaron un reconocimiento real del derecho al territorio, sino medidas orientadas a desestructurar a las comunidades desde sus bases de sustento y reproducción. Como podrá observarse, el reconocimiento de los derechos colectivos termina por neutralizar a las organizaciones indígenas al acoger formalmente estos derechos sin sus correspondientes instrumentos de aplicación.

En Bolivia, las irregularidades en la implementación de la Ley INRA¹¹ dan lugar a un nuevo ciclo ascendente de la protesta, aunque también genera conflictos internos entre las posiciones dialoguistas y las más confrontativas al interior de la CIDOB. En el año 2000, la CIDOB realiza la tercera marcha indígena hacia La Paz denunciando la ilegalidad de los reglamentos de la Ley INRA. Esta movilización fue protagonizada por la CPESC (Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz). Las principales demandas fueron la titulación de las TCO, el derecho al libre uso y acceso a los recursos naturales, fondos económicos para planes de desarrollo y la derogación del Decreto Supremo 25532 que permitía que grandes extensiones de tierras pasaran a manos de sectores privados. Además, se exigió la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En 2002 se lleva adelante la “Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales”, protagonizada por la CPESC que se separa de la CIDOB por considerarla dialoguista y negociadora, generando una de las etapas de mayor debilitamiento y crisis de legitimidad de la organización indígena matriz (Valencia

11 La implementación del proceso de “saneamiento” implicó una inversión millonaria proveniente de donaciones de países y agencias internacionales. Este mismo procedimiento también fortaleció derechos de propietarios latifundistas que obtuvieron grandes superficies de tierras gratuitamente y de manera ilegal en décadas pasadas (Assies, 2005).

y Égido, 2009: 8). Cabe destacar que en este período la CPESC impulsa el Bloque Oriente, una coordinación multisectorial entre organizaciones del movimiento indígena, campesinos, colonizadores y trabajadores a nivel regional, que sería un primer puntal del proceso de confluencia campesino-indígena que luego se consolida en el Pacto de Unidad.

Como podemos observar, los ciclos de la protesta (Tarrow, 1999) en ambos casos se encuentran estrechamente vinculados con los escenarios nacionales. A comienzos del siglo XXI, la CIDOB atraviesa un claro ciclo ascendente, algo que la distingue de la CONFENIAE que no logra trascender las divisiones internas. En dicho contexto, nuevos gobiernos responden a la demanda de Asamblea Constituyente que estas organizaciones habían impulsado.

Propuestas ante la Asamblea Constituyente

En noviembre de 2003, las organizaciones del Oriente boliviano confluyeron con las de las Tierras altas en el posicionamiento de una convocatoria a Asamblea Constituyente. Para tal efecto, se definió como la vía más adecuada el promover una “Ley de necesidad” para impulsar una reforma constitucional. En septiembre de 2004, las principales organizaciones indígenas y campesinas de todo el país conformaron una alianza denominada “Pacto de Unidad” (PU)¹², con el objetivo de retomar la “agenda de octubre”¹³. La primera gestión del Movimiento al Socialismo (MAS), que asumió el Gobierno en enero de 2006, fue llevar adelante la convocatoria a Asamblea Constituyente para cumplir con las demandas de los movimientos sociales.

En Ecuador, la convocatoria a Asamblea Constituyente es realizada en abril de 2007 por el presidente Rafael Correa, quien recoge parte de las demandas que habían sido instaladas por el movimiento indígena desde el primer levantamiento de 1990. Sin embargo la CONAIE se encuentra en proceso de recomposición y particularmente la CONFENIAE afronta el proceso constituyente en condiciones de división interna producto de las posturas conciliadoras frente al Estado y las empresas petroleras sostenidas por algunos sectores de la organización. En enero de 2007 se realizó el Congreso Extraordinario de la CONFENIAE, en él se elabora la “Propuesta Regional” (CONFENIAE, 2007) que incluye un conjunto de demandas entre las que se encuentran el otorgamiento de títulos de propiedad colectiva en territorios

12 El PU está compuesto por cinco organizaciones nacionales: Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos, Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia “Bartolina Sisa” y la CIDOB, a las que también se sumaron otras más pequeñas.

13 La “agenda de octubre” condensa las demandas de los movimientos sociales que participaron de la “Guerra del gas” (movilización popular impulsada por los vecinos autoorganizados de la ciudad de El Alto). Las dos demandas fundamentales de dicha agenda fueron: la nacionalización de los hidrocarburos y el llamado a una Asamblea Constituyente.

ancestrales a las nacionalidades y organizaciones de la CONFENIAE y la declaración de su carácter “intangible”. Además se incluye la demanda de participación directa de delegados de las nacionalidades y organizaciones de la Amazonía en la Asamblea Constituyente. Sin embargo, al igual que en Bolivia, la Ley de Convocatoria promovió la participación exclusivamente a través del sistema de partidos, manteniendo el formato moderno y liberal. Si bien en Bolivia se alentó la postulación de agrupaciones ciudadanas y/o pueblos indígenas, al mantenerse la regla de representación de la mayoría, las organizaciones sociales debieron concentrarse en los dos polos que contaran con la mayoría electoral en cada circunscripción. Tanto en Bolivia como en Ecuador muchos dirigentes de las organizaciones indígenas participaron como asambleístas a través de los partidos oficialistas.

En agosto de 2006, el PU elabora, para presentar ante la Asamblea Constituyente, un documento que contiene propuestas para una transformación radical de las estructuras del Estado. En Ecuador el proceso de convergencia entre organizaciones es similar, ya que desde los restos de la CONFENIAE se logra articular una propuesta de ordenamiento territorial que es integrada al documento entregado por la CONAIE (CONAIE, 2007) a la Asamblea Constituyente en octubre de 2007. El documento presentado propone “el derecho al autogobierno en sus territorios y tierras comunitarias e individuales y de posesión ancestral de conformidad a su derecho consuetudinario, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas” y el reconocimiento de sus territorios como “inalienables, inajenables, inembargables e indivisibles” (CONAIE, 2007: 55). Al igual que en Bolivia, destacar la importancia del territorio en el marco de los derechos colectivos estaba ligado a la estrategia de fundamentar sus demandas en el derecho internacional. Esto les permite avanzar en la creación de una nueva figura que suplante a las malogradas CTI: se trata de la constitución de “gobiernos territoriales comunitarios”, gobernados y administrados por estructuras de autoridad correspondientes a los pueblos y nacionalidades que habiten dichos territorios, elegidas mediante usos, costumbres y derecho propio. En términos de la estructura administrativa estatal, esta figura reemplazaría a las juntas parroquiales y municipios en sus atribuciones. Al mismo tiempo se propone “reconocer jurídicamente las sucesiones de propiedades inmuebles dentro del territorio comunitario, precautelando el patrimonio comunitario y familiar, y legalizar la posesión familiar” (CONAIE, 2007: 87).

La CIDOB también tuvo como eje de su propuesta la demanda territorial, que supone una concepción integral de la conservación y el manejo de los recursos naturales, frente a la visión desarticulada del espacio que prevalecía en la legislación boliviana (Lehm, 1993). Las demandas centrales fueron: la autodeterminación como naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, expresada en el derecho al autogobierno de las entidades territoriales indígenas, municipios y regiones indígenas originarias y campesinas (como gobiernos autónomos con facultades de carácter ejecutivo, norma-

tivo, administrativo y jurisdiccional); la posibilidad de definir políticas comunitarias, sistemas sociales, económicos, políticos y jurídicos; y el reconocimiento de sus estructuras de gobierno, elección de autoridades y administración de justicia, con respeto a las formas de vida diferenciadas en el uso del espacio y el territorio (CIDOB, 2001).

Las bases de la nueva estructura territorial y de gobierno de la propuesta que volcaron las organizaciones en el PU se centran en la implementación de las autonomías indígenas originarias y campesinas (AIOC). La propuesta plantea que las AIOC se establecerán sobre la base de los territorios y comunidades indígenas originarias y campesinas que tengan continuidad geográfica o no, y/o a partir de los espacios geográficos ocupados por éstas, que decidan constituirse como entidades territoriales indígenas, municipios indígenas originarios y campesinos o asociarse entre sí para conformar regiones indígenas originarias y campesinas (PU, 2007). Por otra parte, la capacidad de una comunidad de organizarse como AIOC depende de su “autoidentificación” como indígena originaria y campesina, en contra de las concepciones que buscan limitar las AIOC a las comunidades que demuestren su constitución precolonial (PU, 2007). Las AIOC se reservan para sí la administración de los recursos renovables, y sobre la explotación de los recursos no renovables plantean que se debe realizar una consulta “previa, obligatoria, de buena fe, informada y vinculante” en las comunidades, a través de sus propias instituciones. Este aspecto es común a las dos propuestas de Constitución, aunque en el caso ecuatoriano se destaca el tono antiextractivista respecto de los recursos naturales no renovables.

A modo de conclusión

La visibilidad que adquieren los movimientos indígenas en la década de los noventa marca un punto de inflexión en sus luchas por la inclusión en las estructuras del Estado; una inclusión que considere su demanda de autodeterminación y autogobierno. Como hemos observado, en Bolivia y Ecuador existen elementos comparables respecto del proceso organizativo, demandas, propuestas y concepción del territorio en las organizaciones estudiadas. Tanto uno como otro movimiento se organiza a través de una confederación en la cual la toma de decisiones es colectiva y con fuerte base asamblearia; y llevó adelante una serie de marchas hacia los principales centros urbanos para visibilizar sus demandas y lograr instancias de negociación con el gobierno central.

Respecto de la cuestión territorial, Bolivia y Ecuador atravesaron similares procesos de reformas institucionales, de los que se pueden señalar elementos comunes. En primer lugar, la jerarquía constitucional que adquieren los derechos colectivos (Convenio 169, OIT) habilita un proceso de reapropiación de la legislación liberal vigente por parte de las organizaciones indígenas. En segundo lugar, se incorpora una modalidad de reordenamiento territorial con alcances significativos en estos territo-

rios respecto de la lucha contra el latifundio, a pesar de que tanto en Bolivia como en Ecuador, los sectores empresariales locales y transnacionales usufructuaron dicho marco legal para consolidar la desigual distribución del territorio.

Por otra parte, las organizaciones optaron por una estrategia negociadora, a partir de la cual fueron considerados interlocutores válidos por el Estado y las empresas. Además, se buscó neutralizar las demandas más radicales, propuestas por algunas subcentrales y federaciones que acabarían promoviendo procesos de crisis y fracturas internas.

Sin embargo, la demanda de Asamblea Constituyente es el resultante de la organización y participación de los movimientos sociales en cada uno de estos países a lo largo de las dos últimas décadas, y el rol desempeñado por las organizaciones amazónicas en la universalización de dicha demanda fue central. Si bien estas organizaciones atraviesan diferentes momentos en el ciclo de la protesta, ambas introducen propuestas respecto del reordenamiento territorial como parte de documentos colectivos a nivel nacional (Pacto de Unidad y CONAIE). A pesar de que sus propuestas coinciden en la defensa y control de los recursos naturales en su territorio, las organizaciones de la Amazonía ecuatoriana sostienen una concepción fuertemente antiextractivista.

Pero esencialmente se reconoce un conjunto de ejes comunes, relativos al reconocimiento de las estructuras de gobierno: la elección de autoridades y la administración de justicia a través de propuestas que supongan niveles de gobierno con facultades de carácter ejecutivo, normativo, administrativo y jurisdiccional y la consecuente transferencia de recursos por parte del Estado central. El elemento principal que determina dichas propuestas es la “autoidentificación” como comunidad indígena originaria y campesina en el caso de Bolivia y como nacionalidades y pueblos indígenas en el caso del Ecuador.

De esta manera, tanto la CIDOB como la CONFENIAE han impulsado la descolonización estatal, un ejercicio de soberanía no enajenada sobre el territorio, y nuevos significados en torno a la ciudadanía que contemplan la condición multisocietal (Tapia, 2007) de Bolivia y Ecuador.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente (1998). Constitución Política de la República de Ecuador.

Assies, Willem (2005). “El multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo”. Ponencia presentada en las jornadas Pueblos indígenas en América Latina-Sección Barcelona, España.

——— (1999). “Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina”. En *El reto de la diversidad. Pueblos indígenas y reforma del Estado en América Latina*,

- Willem Assies; Gemma van der Haar y André Hoekema. México: Colegio de Michoacán.
- Beltrán, Bolívar y Roberto Narváez (2012). *Reconstitución de los territorios indígenas en la Amazonía: El proceso de las nacionalidades Achuar, Shuar y Shiwiar*. Quito: Centro Lianas; Fundación Pachamama.
- Bengoa, José (2000). *La emergencia indígena en América Latina*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Chávez, Marxa (2006). “Sobre los ‘movimientos sociales’ en Bolivia: autonomía/ autoorganización y su relación con el Estado”. En *Sujetos y formas de la transformación política en Bolivia*, VVAA. La Paz: Tercera Piel.
- Chuji, Mónica (2008). “El reto de reconocernos como diferentes: Estado y democracia plurinacional”. *ALAINET*. Visita 11 julio 2011 en <http://alainet.org/active/22133>.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE) (2007). “Propuesta de desarrollo regional elevada al presidente de la República”.
- Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) (2007). “Nuestra Constitución por un Estado plurinacional. Construyendo la revolución de los pueblos”.
- (1989). “Las nacionalidades indígenas en el Ecuador. Nuestro proceso organizativo”. Quito: Ediciones Tincui-Abya-Yala.
- Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) (2001). “Propuesta de la Nueva Constitución”.
- Constitución Política del Estado (2004). Registro Oficial. Bolivia.
- Criollo, María (2007). “Manejo de recursos naturales en las propuestas de autonomía indígena amazónicas. Caso: OPIP y el Plan de Vida en la Comunidad de San Juan Jacinto de Pindo - Provincia de Pastaza”. Disertación de Maestría. FLACSO-sede Ecuador.
- Dávalos, Pablo (2010). *La democracia disciplinaria. El proyecto posneoliberal para América Latina*. Quito: CODEU.
- (Comp.) (2005). *Pueblos indígenas, Estado y democracia*. Buenos Aires: CLACSO.
- De la Peña, Guillermo (1999). “Territorio y ciudadanía étnica en la nación globalizada”. *Desacatos*. Visita 10 septiembre 2011 en <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13900103>
- Guerrero, Andrés (1996). “El levantamiento indígena de 1994. Discurso y representación política en Ecuador”. *Nueva Sociedad* N.º 142: 32-43.
- Gutiérrez, Raquel (2001). “Forma comunal y forma liberal de la política: de la soberanía social a la irresponsabilidad civil”. En *Pluriverso. Teoría política boliviana*, Raquel Gutiérrez et. al. La Paz: Comuna/Muela de Diablo.

- Gutiérrez, Raquel y Fabiola Escárzaga (coords.) (2006). *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*. México: Casa Juan Pablos/Centro de Estudios Andinos y Mesoamericanos/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Volumen II.
- Larrea, Ana María (2008). “Territorios y autonomías en la nueva Constitución”. En *Entre el quiebre y la realidad. Constitución 2008*, VVAA. Quito: Abya-Yala.
- Ley N° 1715 Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA, 18 octubre 1996).
- Ley N° 54 Ley de Desarrollo Agrario. Resolución N° 2/INDA, 12 Septiembre 1994.
- Lehm, Zulema (1999). *Milenarismo y movimientos sociales en la Amazonía boliviana. La búsqueda de la Loma santa y la marcha indígena por el territorio y la dignidad*. Santa Cruz de la Sierra: APCOB, CIDDEBENI, OCFAM, América.
- García Linera, Álvaro (2004). *Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. La Paz: Plural.
- Maldonado, Luis (1998). “El Estado plurinacional, una propuesta de reforma del Estado ecuatoriano”. En *Asamblea... análisis y propuestas*, VVAA. Quito: Trama-social Editorial.
- Mellucci, Alberto (1989). *Nomads of the Present. Social Movements and Individual Nerds in Contemporary Society*. Londres: Hutchinson.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*.
- Pacto de Unidad (2007) “Propuesta de las Organizaciones Indígenas, Originarias, Campesinas y de Colonizadores hacia la Asamblea Constituyente”.
- Quijano, Aníbal (2000). “Colonialidad del poder y clasificación social”. *Journal of World-System Research* N°2: 342-386.
- Tapia, Luis (2007). “Una reflexión sobre la idea de Estado plurinacional”. *OSAL* N° 22. Buenos Aires: CLACSO: 47-63.
- (2006) *La invención del núcleo común*. La Paz: Muela del diablo.
- Tarrow, Sidney (1999). “Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales”. En *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*, Doug McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (eds.). Madrid: Itsmo.
- Valencia, Pilar e Iván Ègido (2009). *Pueblos indígenas de Tierras bajas en la Asamblea Constituyente: Sistematización del proceso constituyente visto por Tierras bajas (CIDOB-CEJIS)* [mimeo].
- Van Cott, Donna (2000). *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity en Latin America*. Estados Unidos: University of Pittsburg Press.
- Zavaleta, René (1990). *El Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del libro.