



# El Estado Plurinacional y el Movimiento Indígena

## 1. LA PLURINACIONALIDAD EN LA AGENDA DEL MOVIMIENTO INDÍGENA

El Ecuador es un país que integra, entre sus ciudadanos a varias comunidades indígenas, que con el tiempo han adquirido y consolidado una representación política, a través de organizaciones como la CONAIE, la CONFENIAE, que tienen funciones diferenciadas, entre otros organismos que aglutinan a varios sectores y les aporta una capacidad de visibilizarse a nivel político. La estructura del movimiento indígena está determinada de la siguiente forma:



Estas organizaciones, a su vez están representadas electoralmente a través del partido político Pachakutik, que está coordinado a nivel nacional por el indígena sarayacu Marlon Santi.

El movimiento indígena demostró su influencia en las decisiones del poder público mediante el paro que se dio a nivel nacional desde el 2 hasta el 13 de octubre, cuyo eje era la eliminación de los subsidios a los combustibles. En este caso, los indígenas, que eran concebidos como actores sociales, se convirtieron en actores políticos, al negociar la derogación del decreto 883 con el Presidente de la República en la mesa de diálogo.

Esta influencia política replantea de una forma más práctica y evidente, el concepto de plurinacionalidad, que es la coexistencia de varios grupos nacionales dentro de un mismo Estado práctica y evidente, el concepto de plurinacionalidad, que es la coexistencia de varios grupos nacionales dentro de un mismo Estado.

## 2. ESTADO PLURINACIONAL.

El Ecuador se concibe como un Estado Plurinacional, según lo mencionado en los siguientes artículos de la Constitución:

### Art. 1

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

### Art. 10

Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales.

En consecuencia, la legislación de menor rango que la Carta Magna, por principio de supremacía constitucional, tiene que adaptarse al reconocimiento de las nacionalidades en el Estado Plurinacional, además de establecerse el respeto a sus derechos y garantías.

Además, las sentencias de la Corte Constitucional avalan la existencia del Estado Plurinacional, como por ejemplo, la sentencia No. 113-14-SEP-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 323 del 1 de Septiembre del 2014, denominada “Caso La Cocha” establece que la Corte Constitucional debe velar por el respeto a las decisiones de la justisdicción indígena y que esta debe asegurar la vigencia de los derechos constitucionales, ya que el Ecuador es un Estado Plurinacional y por ende, se comporta un concepto de nación que reconoce el derecho de las personas a identificar su pertenencia, no sólo con cierto ámbito geográfico, sino con una cultura determinada.

De la misma forma, en la sentencia No. 004-14-SCN-CC, publicada en el R.O 315 (2s) del 20 de agosto de 2014, sobre los Taromenanes vs. Waoranis, se determinó que los pueblos indígenas están presentes con sus identidades diferenciadas del resto de las sociedades nacionales, haciendo uso de sus costumbres, culturas, normas, instituciones jurídico-política-religiosas, nociones filosóficas e idiomas, asentados en territorios indígenas en los cuales ejercen el autogobierno comunitario.

Es importante puntualizar que el Ecuador no es el único Estado Plurinacional, ya que Bolivia también se reconoce como un Estado Plurinacional debido a la influencia de la población indígena en el país, como lo manifiesta la doctora Fernanda Wanderley, Directora del Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la Universidad Católica Boliviana San Pablo, dice que existen dos grandes pueblos indígenas en Bolivia, los Aymaras y los Quechuas.

En 1990 arrancaron las movilizaciones indígenas que el 2006 llevaron a Evo Morales, líder indígena del movimiento de los cocaleros, al poder, bajo la bandera del MAS (Movimiento Al Socialismo) y desencadenaron, el 2009, el proceso constituyente que hizo de Bolivia un Estado Plurinacional, con derechos colectivos ligados a las demandas de los territorios.

De ese modo, Evo respondió a una energía social. El 2014 obtuvo un tercer mandato presidencial. En el camino hubo represiones como la de Chaparina con una ruptura entre las organizaciones Conamac y Cido.

El 2019, Evo no pudo consolidar un cuarto mandato consecutivo. La Revuelta de las “Pititas” (piolas) aglutinó a vastos sectores bolivianos opuestos a Morales.

Eva Copa sustituyó a Evo en el liderazgo del movimiento indígena, una vez que Morales tuvo que abandonar Bolivia y refugiarse en México. El porcentaje de indígenas ha ido a la baja desde el 2002, año en el que se identificaban como tales el 62%, hasta el 2012, en que el 42% decía ser indígena.

### 3. DERECHOS COLECTIVOS Y JUSTICIA INDÍGENA

En la Constitución ecuatoriana están reconocidos los derechos colectivos y la facultad de ejercer la justicia indígena en sus respectivas jurisdicciones, contemplando esto en los siguientes términos:

#### Art. 57

Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

**57.1.** Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

**57.2.** No ser objeto de racismo y de ninguna forma de discriminación fundada en su origen, identidad étnica o cultural.

**57.3.** El reconocimiento, reparación y resarcimiento a las colectividades afectadas por racismo, xenofobia y otras formas conexas de intolerancia y discriminación.

**57.4.** Conservar la propiedad imprescriptible de sus tierras comunitarias, que serán inalienables, inembargables e indivisibles. Estas tierras estarán exentas del pago de tasas e impuestos.

**57.5.** Mantener la posesión de las tierras y territorios ancestrales y obtener su adjudicación gratuita.

**57.6.** Participar en el uso, usufructo, administración y conservación de los recursos naturales renovables que se hallen en sus tierras.

**57.7.** La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable, sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus

#### Art. 171

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.

Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.



**57.13.** Mantener, recuperar, proteger, desarrollar y preservar su patrimonio cultural e histórico como parte indivisible del patrimonio del Ecuador. El Estado proveerá los recursos para el efecto.

**57.14.** Desarrollar, fortalecer y potenciar el sistema de educación intercultural bilingüe, con criterios de calidad, desde la estimulación temprana hasta el nivel superior, conforme a la diversidad cultural, para el cuidado y preservación de las identidades en consonancia con sus metodologías de enseñanza y aprendizaje. Se garantizará una carrera docente digna. La administración de este sistema será colectiva y participativa, con alternancia temporal y espacial, basada en veeduría comunitaria y rendición de cuentas.

**57.15.** Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

**57.16.** Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y proyectos del Estado.

**57.17.** Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos.

**57.18.** Mantener y desarrollar los contactos, las relaciones y la cooperación con otros pueblos, en particular los que estén divididos por fronteras internacionales.

**57.19.** Impulsar el uso de las vestimentas, los símbolos y los emblemas que los identifiquen.

**57.20.** La limitación de las actividades militares en sus territorios, de acuerdo con la ley.

**57.21.** Que la dignidad y diversidad de sus culturas, tradiciones, historias y aspiraciones se reflejen en la educación pública y en los medios de comunicación; la creación de sus propios medios de comunicación social en sus idiomas y el acceso a los demás sin discriminación alguna.

Art. 77  
Art. 77  
Art. 77

Sobre esto, la Corte Constitucional, en el caso “La Cocha”, ha indicado que el artículo 171 de la Constitución, a más de que reconoce a las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas sus funciones jurisdiccionales, establece también la obligación del Estado de garantizar el respeto de las decisiones de la jurisdicción indígena, en especial por parte de las instituciones y autoridades públicas, por lo cual los sistemas de justicia ordinaria e indígena deben mantener una activa, constante, directa y estrecha coordinación, basada en el diálogo, la cooperación y el respeto mutuo y permanente.

En el caso de la sentencia No. 101-17-SEP-CC, expedida el 12 de abril del 2017, se establece que la justicia indígena posee cierto límite en su competencia, manifestando que la justicia ordinaria, a través del sistema de Derecho Penal Ordinario es la única que puede conocer, resolver y sancionar los casos que atenten contra la vida de toda persona, aun en los casos en que los presuntos involucrados sean ciudadanos pertenecientes a comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas.

Al reconocerse la justicia indígena, la legislación ecuatoriana se ha adaptado para brindarle las facultades necesarias para juzgar ciertos casos, lo cual se encuentra en los siguientes artículos del Código Orgánico de la Función Judicial:

### **Código Orgánico de la Función Judicial**

#### **Art. 343.- AMBITO DE LA JURISDICCION INDIGENA.-**

Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio o consuetudinario, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres.

Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

No se podrá alegar derecho propio o consuetudinario para justificar o dejar de sancionar la violación de derechos de las mujeres.

#### **Art. 345.- DECLINACION DE COMPETENCIA.-**

Los jueces y juezas que conozcan de la existencia de un proceso sometido al conocimiento de las autoridades indígenas, declinarán su competencia, siempre que exista petición de la autoridad indígena en tal sentido.

A tal efecto se abrirá un término probatorio de tres días en el que se demostrará sumariamente la pertinencia de tal invocación, bajo juramento de la autoridad indígena de ser tal.

Aceptada la alegación la jueza o el juez ordenará el archivo de la causa y remitirá el proceso a la jurisdicción indígena.

#### **Art. 346.- PROMOCION DE LA JUSTICIA INTERCULTURAL.-**

El Consejo de la Judicatura determinará los recursos humanos, económicos y de cualquier naturaleza que sean necesarios para establecer mecanismos eficientes de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.

Especialmente, capacitará a las servidoras y servidores de la Función Judicial que deban realizar actuaciones en el ámbito de su competencia en territorios donde existe predominio de personas indígenas, con la finalidad de que conozcan la cultura, el idioma y las costumbres, prácticas ancestrales, normas y procedimientos del derecho propio o consuetudinario de los pueblos indígenas.

El Consejo de la Judicatura no ejercerá ningún tipo de atribución, gobierno o administración respecto de la jurisdicción indígena.

De esta forma se reconoce a la justicia indígena como parte de la Función Judicial que busca conocer y juzgar casos donde se vulneren los bienes jurídicos.

#### **4. DESAFÍOS DE LA PLURINACIONALIDAD EN EL ECUADOR.**

El constitucionalista Jorge Benavides ha manifestado que la plurinacionalidad ha tenido una evolución interesante a partir del reconocimiento del Estado Plurinacional en la Constitución del 2008, definiéndolo como un concepto político, que habla del autogobierno de las comunidades, pueblos y nacionalidades, que se diferencia de interculturalidad, que es la relación entre los pueblos respecto de la comunidad mestiza en general.

La doctora Loudes Tibán señala que la plurinacionalidad estuvo en el debate hasta el 2008, cuando la Constituyente de Montecristi aprobó que el Ecuador sea un Estado Plurinacional. En la Asamblea Constitucional de 1998 se le concibió como un Estado Multicultural y Multiétnico. Existen dos organizaciones importantes en el movimiento indígena, la CONAIE y la CONFENIAE.

Entre las dos existen diferencias marcadas. Sin embargo, sus dirigentes actuaron coordinadamente en la protesta indígena de octubre de 2019 porque tenían un enemigo en común, el Decreto 883 que eliminó los subsidios.

La agenda de la CONAIE es amplia a fin de incorporar al mayor número de sectores. Sin embargo, se la ha reducido demasiado en ciertas circunstancias haciéndola excluyente. La agenda tiene una propuesta económica debidamente trabajada que el Gobierno ni siquiera la ha considerado. La estructura de la CONAIE le permite movilizar indígenas tanto de la amazonía como de la sierra, en especial de la sierra centro.

En ciertos territorios indígenas existe la presencia de dirigentes vinculados al anterior gobierno. Ello explica porqué hubo grupos indígenas más radicalizados que otros en las protestas de octubre. La derogatoria del Decreto 883 ayudó para que la protesta indígena bajara de tono y luego se apagara.

La intransigencia gubernamental fue la que le dio fuerza a la paralización indígena de octubre de 2019.

Según Jorge León, columnista de Diario El Comercio, urge consolidar lo ganado en normas legales para que cierta autonomía de gestión, de autoridades propias, de justicia ancestral, de construcción cultural con afirmación del pasado y renovación con la vida contemporánea tome forma y se enraíce, así se evite una simple asimilación a la cultura dominante.

La Plurinacionalidad y la política se vieron relacionadas en las elecciones seccionales del 2019, donde el brazo político de la CONAIE, el partido político Pachakutik obtuvo los siguientes cargos a niveles provinciales y cantonales:

| <b>Prefecturas</b>   | <b>Alcaldías</b>  |
|--|---|
| Azuay: Yaku Pérez Guartambel<br>Cotopaxi: Jorge Guamán<br>Morona Santiago: Rafael Antuni<br>Napó: Edison Chávez<br>Tungurahua: Manuel Caizabanda | Guaranda: Medardo Chimbolema<br>Cañar: Segundo Yugsi<br>Suscal: Manuel Pomaquiza<br>Guamote: Delfín Quishpe<br>Latacunga: Byron Cárdenas<br>Pangua: Saul Mejía<br>Gualaquiza: Francis Pavon<br>Huamboya: Wilson Shakai<br>Limón Indanza: Erik Bustamante<br>San Juan Bosco: Bolívar Chacón<br>Santiago de Méndez: Alfonso Antuash<br>Taisha: Bartolomé Wachapa<br>El Chaco: Javier Chavez<br>Quijos: Franklin Rosero<br>Aguarico: Juan Carlos Orellana<br>Puyo: Oswaldo Zuñiga<br>Cayambe: Guillermo Churuchumbi<br>El Pangui: Carlos Punin<br>Yacuambi: Victor Galan<br>Yantzaza: Martin Jimenez |

Según los resultados, se puede deducir que existe una gran representación política por parte del movimiento indígena.