

## ECUADOR, ¿ESTADO PLURINACIONAL?

Bartolomé Clavero

Vicepresidente del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas

*“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”* (Constitución del Ecuador. Art. 1). El lenguaje normativo es un lenguaje peculiar, pues cuando dice que algo es no quiere decir que lo sea, sino lo contrario: que no lo es. Y que debe serlo. La norma no constata la existencia de un elemento, sino que dispone la obligación de producirlo. Se refiere a algo, no dado, sino por dar. La ciudadanía ecuatoriana es plurinacional y la Constitución prescribe que, en correspondencia democrática, el Estado, que no lo es, debe serlo. Como escribe Alberto Acosta, “el reconocimiento del Estado plurinacional es un paso importante, pero insuficiente, ahora toca construirlo”.

El problema radica en que la Constitución no ofrezca pautas explícitas, aunque alguna indicación efectúa: *“La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional”* (art. 6, pár. 2); *“En el marco de la organización político administrativa podrán conformarse circunscripciones territoriales indígenas o afroecuatorianas, que ejercerán las competencias del gobierno territorial autónomo correspondiente, y se regirán por principios de interculturalidad, plurinacionalidad y de acuerdo con los derechos colectivos”* (art. 257); *“Serán responsabilidades del Estado: 1. Velar, mediante políticas permanentes, por la identificación, protección, defensa, conservación, restauración, difusión y acrecentamiento del patrimonio cultural tangible e intangible, de la riqueza histórica, artística, lingüística y arqueológica, de la memoria colectiva y del conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador...”* (art. 380). No hay expresamente nada más sobre plurinacionalidad en la Constitución del Ecuador, pero algo ya con todo esto se nos dice.

En primer lugar, la *plurinacionalidad* se conecta con la existencia de *las nacionalidades indígenas* del Ecuador de forma que incide, esto es debe incidir, en la cuestión estricta de la *nacionalidad ecuatoriana*, la del Estado ahora así plurinacional, pues comparece en su artículo. En segundo lugar, esto mismo se traduce en la facultad indígena de formar *circunscripciones territoriales* propias y autónomas de acuerdo con unos *derechos colectivos* registrados ampliamente en la misma Constitución (art. 57, 60 y 171 sustancialmente). En tercer lugar, entre las primeras *responsabilidades* que la norma constitucional asigna al Estado figura precisamente la de *velar por el conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional* del Estado. La Constitución del Ecuador incorpora con valor igualmente constitucional el derecho internacional de los derechos humanos, todo él, inclusive así la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero este derecho no dispone nada de modo expreso sobre la *plurinacionalidad*. La Declaración responde a un planteamiento parecido al del artículo sexto citado de la Constitución: *“Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad”* (art. 6): *“Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena...”* (art. 9). ¿Es bastante?

No lo parece a la luz del mandato constituyente de un Estado *plurinacional*. Es entonces el desarrollo constitucional por vías principalmente legislativa, de la nueva legislación de la nueva Asamblea Nacional, y ulteriormente jurisprudencial, de la nueva jurisprudencia de la nueva Corte Constitucional, el que ha de concretar. Mas en este punto, tras un par de años prácticamente de vigencia de la Constitución, surge el problema de que ni por una vía ni por otra se está produciendo el desarrollo anunciado y obligado. Si el Estado es *plurinacional* por la existencia de *nacionalidades indígenas* cuyos derechos internacionales además se incorporan al orden constitucional, el correspondiente régimen de autonomía territorial no puede subsumirse en otras autonomías también previstas por la Constitución o tampoco ni siquiera asimilárseles. Pues bien, esto es precisamente lo que hace el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización que está punto de entrar en vigor. La *plurinacionalidad* queda para la poesía de la Constitución, lejos de la prosa de las leyes y del trasiego de las políticas.

La Constitución reconoce la *justicia indígena* (tít. IV: *Participación y Organización del Poder*; cap. IV: *Función Judicial y Justicia Indígena*; sec. II: *Justicia Indígena*; art. 171: “*Las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejercerán funciones jurisdiccionales...*”), lo que lógicamente ahora ha de representar una dimensión de la autonomía indígena, de esta autonomía que responde no sólo a derecho constitucional de *nacionalidad*, sino también a derecho internacional de *pueblo o nación*, como se ha visto. En el mismo artículo 171 la Constitución se dispone que “*la ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria*”. Algo más, y de verdadera importancia, dice este mismo artículo: “*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*” conforme a un parámetro que en el propio artículo no deja de especificarse, el definido no sólo por la Constitución, sino también por *los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales*, esto es fundamentalmente, en el caso, por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Por encima de la justicia indígena sólo se sitúa este control de constitucionalidad. En correspondencia, la Constitución puntualiza que la justicia indígena no representa el nivel último del sistema judicial por debajo de la jurisdicción de paz (art. 189).

Todavía no se ha acordado ni ha alcanzado siquiera estado parlamentario dicha ley de coordinación y cooperación judicial, pero algo adelanta el ya promulgado Código Orgánico de la Función Judicial, el cual desvirtúa o al menos disloca el diseño constitucional sobre justicia indígena. Sienta el mismo que “*la jurisdicción y la competencia nacen de la Constitución y la ley*” (art. 7), lo cual, a la luz de la norma constitucional y del derecho internacional que se ha constitucionalizado, resulta sencillamente incierto en lo que respecta a la justicia indígena, pues es de título y responde a derecho propio. Mas el Código la trata como si fuera criatura del Estado, asimilándola además a “*el arbitraje, la mediación y otros medios alternativos de solución de conflictos*” (art. 17). En este contexto del Código judicial, cuando se reitera la disposición de que la justicia indígena no está subordinada a la justicia de paz, parece estársele situando a su mismo nivel, esto es al nivel inferior de la justicia del Estado (art. 253). Sin embargo, el mismo Código repite también la regla de que la justicia indígena sólo está sujeta al control de constitucionalidad, no a la justicia ordinaria (art. 344.e). Mas luego se capacita al Consejo de la Judicatura para la formación de personal judicial destinado a territorios mayoritariamente indígenas, bien que añadiéndose

justamente acto seguido que “no ejercerá ningún tipo de atribución, gobierno o administración respecto a la jurisdicción indígena” (art. 346). Por otra parte, la Constitución ecuatoriana no requiere ni de la Corte Constitucional ni del Consejo de la Judicatura, instituciones que alcanza la una y afecta la otra a la justicia indígena, que sean constitutivamente *plurinacionales*, esto es que se formen con participación de las *nacionalidades* indígenas.

Hay más detalles en la misma Constitución que pueden desequilibrar de raíz la condición predicadamente plurinacional del Estado ecuatoriano. Ecuador es Estado compuesto de una pluralidad de naciones, pero la Constitución puede reformarse sin concurrencia de las mismas, mediante referéndum indistinto de toda la ciudadanía. A esto se añade que la Presidencia de la República cuenta con una participación en el ejercicio de la función legislativa pudiendo incluso en determinadas ocasiones prevalecer su voluntad por encima de los acuerdos de la Asamblea General. La Presidencia de la República es una magistratura unipersonal, por lo que resulta infactible que tenga una composición plurinacional. En los momentos de la verdad del ejercicio de poderes decisivos, la nación ecuatoriana no sólo es que prevalezca sobre las naciones indígenas, sino que llega al extremo del ninguneo de las mismas.

¿Dónde queda en todo caso de momento y conforme a la Constitución la *plurinacionalidad*? Donde hemos dicho, en las nubes de la poesía, no en la escrituras del derecho ni en la gramática de la política. Es el problema de que la Constitución ecuatoriana, al contrario en este punto que la boliviana, no desarrolle la *plurinacionalidad* dando incluso pie a su propia desvirtuación o dislocación si no se atienden sus principios, unos principios constitucionales que integran principios internacionales. De todas maneras, las leyes de desarrollo están emprendiendo un camino, si no ajeno por entero a la Constitución, a sus espaldas. Para justificarlo, partiéndose de su mismo artículo primero, se está teorizando la primacía de la *interculturalidad* sobre la *plurinacionalidad* y, de hecho, a sus expensas. En dicho mismo artículo inicial ha podido observarse que la primera antecede efectivamente a la segunda. ¿Implica esto prioridad?

*Plurinacionalidad* es reconocimiento de pueblos y, con ello, de culturas en pie de igualdad. *Interculturalidad* es la relación entre culturas que puede privilegiar, una vez garantizada la igualdad, una o más de una de entre ellas para la respectiva y conveniente comunicación, salvo en el caso de los pueblos en aislamiento voluntario cuya voluntad se compromete la Constitución a respetar (art. 57, final). Así, con referencia a las lenguas, lo asume claramente la propia norma constitucional: “*El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural...*” (art. 2, pár. 2). Dado que el castellano con todas sus implicaciones es el que de hecho está en condiciones, hoy por hoy, de cumplir la función, acentúese la *interculturalidad* prescindiéndose de la *plurinacionalidad*, esto es del imperativo constitucional de igualdad entre pueblos y culturas y particularmente con respecto a los pueblos y culturas indígenas, y lo que se tendrá es una nueva forma de presumir el mestizaje para poder imponerlo, a costa esto nuevamente de los derechos de unos y de otras, de pueblos y culturas. Es lo que se está haciendo con el fin de justificar el desarrollo de la Constitución en curso, el que vuelve la espalda a sus principios.

De la Constitución del Ecuador, prímesese la *interculturalidad* a costa del imperativo de la *plurinacionalidad* y lo que se tendrá es otra vez una modalidad del constitucionalismo mestizo que no acaba de cortar el cordón umbilical con el colonialismo. Al fin y al cabo, a estas alturas, *plurinacionalizar* es la forma de

descolonizar y así de democratizar, no el Estado a los pueblos indígenas, sino los pueblos indígenas al Estado.

**Nota 1:** La cita inicial procede de Alberto Acosta y Esperanza Martínez (eds.), *Plurinacionalidad: Democracia en la diversidad*, Quito, Abya Yala, 2009, p. 20. En el mismo libro hay capítulo que acentúa la *interculturalidad* para neutralizar la *plurinacionalidad* tergiversando la Constitución: Galo Ramón Valarezo, *¿Plurinacionalidad o interculturalidad en la Constitución?* (pp. 125-160). La *plurinacionalidad* es una aportación indígena, luego ha de atenderse el planteamiento indígena: Luis Macas, *Construyendo desde la historia: Resistencia del movimiento indígena en el Ecuador* (pp. 81-98). Pese a la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el enfoque correspondiente a la *interculturalidad* sin *plurinacionalidad* es lamentablemente, con uno u otro nombre y con todas sus implicaciones, el asumido por agencias y agentes de las Naciones Unidas cara al Ecuador. Por otra parte, hay un planteamiento de *multinacionalidad* de matriz europea, inclusive la diáspora, en cuyo campo de visión, voluntariamente ignorante del colonialismo aquí persistente, tampoco entran los derechos estrictos de los pueblos indígenas de América Latina. La alusión final es a mi libro *Geografía Jurídica de América Latina: Pueblos Indígenas entre Constituciones Mestizas*, México, Siglo XXI, 2007, con capítulo sobre el Ecuador. Alberto Acosta fue presidente de la Asamblea Constituyente en su estación más abierta y creativa. Reúne materiales: A. Acosta, *Bitácora Constituyente. ¡Todo para la Patria, nada para nosotros!*, Quito, Abya Yala, 2008. Galo Ramón Valarezo, director del Sistema de Investigaciones y Desarrollo Comunitario COMUNIDEC (Comunidad y Desarrollo en el Ecuador), es coautor de *El Desarrollo Local en el Ecuador. Historia, Actores y Métodos*, Quito, Abya Yala, 2004, con el *pluriculturalismo* reduciéndose a localismo conforme a la tendencia de COMUNIDEC. Luis Macas estuvo entre los fundadores y fue presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (<http://www.conaie.org>) y es director del Instituto Científico de Culturas Indígenas – Amawta Runakunapak Yachay (<http://icci.nativeweb.org>), de materiales que también se compilan: Pablo Dávalos (ed.), *Yuyarinakuy. “Digamos lo que somos, antes de que otros nos den diciendo lo que no somos”. Una minga de ideas*, Quito, Abya Yala, 2001. Que siga la minga no sólo de ideas.

**Nota 2:** Doy por prácticamente aprobado el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, otra pieza, y ésta esencial, en el camino emprendido a espaldas de las previsiones constitucionales respecto a los pueblos indígenas, por la razón de que una Constitución de democracia participativa, no sólo representativa, como la ecuatoriana contiene un mecanismo perverso de índole netamente antidemocrática en el momento de la aprobación final de la ley, a lo que ya he hecho referencia. Acordada por la Asamblea y objetada por la Presidencia de la República, como sucede en el caso y en una línea lo último además que la distancia aún más de la Constitución, si no se alcanza una mayoría parlamentaria de dos tercios de las y los asambleístas en debate único para ratificarse en el propio texto o no hay pronunciamiento en treinta días, la ley entra en vigor con las objeciones presidenciales (art. 138). A efectos legislativos, la voluntad sin deliberación pública de la Presidencia prevalece sobre la voluntad con deliberación pública de la Asamblea. A efectos de participación ciudadana, aunque la Constitución sólo prevé que se distribuyan públicamente *extractos* de los proyectos de leyes antes de la deliberación parlamentaria (art. 137), la Asamblea mantiene un buen sitio (<http://www.asambleanacional.gov.ec>) con página para el seguimiento de los expedientes a todo lo largo del proceso legislativo. No obstante, en casos como el del Código Territorial, lo que se hace es dejar en blanco los enlaces durante la fase final. Ocurre además que la Constitución prevé un trámite de treinta días para todo “*proyecto calificado de urgente en materia económica*” por la Presidencia de la República (art. 140), de lo cual la misma abusa presentando proyectos por esta vía de urgencia, que dificulta o hasta impide la deliberación, para cualquier materia. Con todo esto se está enconando la polarización entre izquierda y derecha parlamentarias de forma que agosta el espacio político extraparlamentario, pero por igual constitucional en el Ecuador, tanto de la participación ciudadana más directa como de los derechos de los pueblos. Los procedimientos urgentes también se utilizan para hurtar el derecho

indígena a la consulta y el consentimiento que, según la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, constituye garantía de la libre determinación.

(Originalmente publicado en <http://clavero.derechosindigenas.org>.  
mayo, 2010.

Se permite la reproducción en soporte digital,  
no en el impreso, sin licencia del autor)