

FORO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES  
"ECUADOR HACIA EL SIGLO XXI". CONGRESO  
NACIONAL.- OCTUBRE **21 DE 1997**

## **Plurinacionalidad**

Dr. Galo García Feraud

### **INTRODUCCIÓN:**

El país ha ido lentamente conociendo la importancia de las distintas familias étnicas con características propias, especialmente en lo que se refiere a las manifestaciones de su cultura y a su especialidad racial e idiomática. Este mejor conocimiento es más significativo en la región Litoral, porque estando lejos del mayor número de comunidades propias de la serranía y el oriente, el asunto parecía antes extraño a las vivencias de la costa, salvo la conciencia de la identidad racial y cultural que representaba y representa la población negra, especialmente concentrada en Esmeraldas y hoy conocida como afroamericana.

Los reclamos expresados en considerables sectores andinos y el desarrollo de las ciencias antropológicas y sociológicas, con valiosos estudios y aportes profesionales, han permitido que la población hispanoparlante y mayormente mestiza de nuestro país, tome conciencia de la importancia de los grupos y familias étnicas que reclaman mejor trato en todos los órdenes de la vida, más acorde con lo que demanda la justicia y el buen sentido humano y social que debe imperar en el ordenamiento jurídico del país, respetando las características sociales de las diversas comunidades y estimulando una mayor comunicación intercultural entre los distintos sectores poblacionales del Ecuador.

Para algunos, especialmente para los que hemos tenido la oportunidad de trabajar en educación, en las campañas alfabetizadoras y en los procesos de educación bilingüe o bicultural, cuyas primeras expresiones se dieron hacia fines de los años treinta, con alguna nueva experiencia a partir de 1947, el tema nos resultaba claramente comprensible. La oportunidad del trabajo había permitido que conociéramos **lo que sig-**

nificaba la personalidad de cada grupo étnico. Por eso, el Programa de Alfabetización que comprometió la firme decisión política de Jaime Roldós Aguilera, como Presidente Constitucional de la República, y el respaldo del régimen a los establecimientos de educación multicultural y bilingüe, constituyeron una ocasión para que el Programa de Alfabetización para quichua-hablantes se defina con el abecedario y la gramática escogidos por los propios grupos de raza autóctona. Naturalmente, para todo esto era necesario que la decisión política se tradujera en el respaldo presupuestario, que entonces se lo dio con firmeza.

Ya en esa época (1979 - 1984) los dirigentes de las agrupaciones y la Federación de las diferentes etnias del país hablaban del Estado multinacional y exigían que la educación sea dada con gente identificada con su raza, comprometida con su propia familia étnica, ligada al respectivo sector territorial en medio del cual se desarrollaba la educación, la cual debía respetar sus propias características.

Así, el movimiento étnico fue in crescendo, a veces con situaciones cuentas, a veces en el camino normal de los procesos democráticos.

Una de las más acertadas reformas constitucionales incorporó la consagración de la calidad del Estado como descentralizado, pluricultural y multiétnico. De igual modo, se determinó que el quichua y las demás lenguas aborígenes son reconocidas dentro de sus respectivas áreas de uso y forman parte de la cultura nacional. La utilización de la correspondiente lengua es considerada principal en el proceso educativo, mientras el castellano es ordenado en ese caso como lengua de relación intercultural.

Veinte años entre la versión original y el actual texto de la Carta Política, permiten analizar el avance registrado en el proceso de mejoramiento de esa relación. Es un notable avance entre las experiencias de la sociedad ecuatoriana y su ordenamiento jurídico.

Como lo explicó el doctor Eduardo Peña Triviño en un valioso artículo dominical de EL TELEGRAFO del 9 de junio de 1991, mientras el Ecuador -en medio de diversas dificultades- se esfuerza por integrar una nación, de pronto se ve enfrentado a dos importantes fuerzas: por un lado, el interés de las comunidades indígenas de que se les reconozca como naciones de raíz aborígen, y, de otro lado, un proceso económico y humano que va empujando hacia la integración de diversos países.

## 2.- ¿QUÉ ES UNA NACIÓN?

Planteada la cuestión del Estado Plurinacional, conviene preguntarnos qué es una nación, cómo la hemos entendido bajo el auxilio doctrinario de quienes han transitado por las cátedras de Derecho Constitucional, objetivamente, sin que los planteamientos coyunturales de sus épocas modifiquen el sentido técnico de sus apreciaciones.

El profesor Rodrigo Borja Cevallos, en su obra "Derecho Político y Constitucional", publicada por la Editorial de la Casa de la Cultura Ecuatoriana, año 1971, en el Tomo I, pág. 31, siguiendo al tratadista J. W. Burgess, sostiene que:

"Nación es un término eminentemente étnico-demográfico, que designa un grupo humano fundado sobre vínculos naturales. Burgess dice que primaria y propiamente la voz nación es un término de etnología, y por consiguiente, se refiere ante todo a las relaciones de origen y parentesco étnico. Estado, en cambio, es un término jurídico y político por excelencia y se refiere a la sociedad organizada bajo un ordenamiento legal. El Estado es la vestidura orgánica y política de la nación, es una armazón colocada sobre la nación preexistente como persona moral. Lo que ocurre es que normalmente el Estado se levanta sobre la base natural de la nación -El Estado es la nación política y jurídicamente organizada- dice Antokoletz- de suerte que ésta constituye el fundamento humano e histórico sobre el que aquél se establece en un grado superior de evolución".

Vale destacar del párrafo citado una precisión: Nación implica un concepto étnico demográfico, mientras el estado es concepto jurídico y político por excelencia.

El doctor Rodrigo Borja Cevallos busca precisar una definición que sirva para contener las principales notas del concepto de nación; y, a ese respecto advierte que la definición clásica comprende diversos elementos necesarios como son: unidad de cultura, raza, religión, lenguaje y costumbres, con unidad de historia y destino nacional; comunidad de suelo, sentimiento de nacionalidad. Reconoce que esos elementos deben concurrir para formar el concepto de nación, de acuerdo con su definición tradicional. "Sin embargo, -dice- hoy se estima que ningún grupo humano está en condiciones de reunir todos esos requisitos, a menos que se los reduzca a cuatro principales:

a) grupo humano o población, b) espacio físico determinado, c) comunidad de historia y de destino; y d) sentimiento de nacionalidad. Los restantes elementos no tienen lugar en el orden real de las cosas. La comunidad cultural, racial, religiosa e idiomática desapareció tiempos atrás por la incesante mezcla de estirpes, por las conquistas militares, por las alianzas de clanes y de tribus, por el movimiento migratorio de las poblaciones. De modo que no es pertinente, hablar de tales elementos como requisitos esenciales para que un grupo humano constituya una nación, y menos si se toma en cuenta que todo tiende hacia la diversidad, hacia la diferenciación, hacia la heterogeneidad".

Citando a Carlos Sánchez Viamonte, Borja anota que:

"De lo dicho se sigue que pueden los "grupos sociales tener diversidad de razas, de religiones y de idiomas, pero si se hallan unidos por el pasado, solidarizados en el presente y proyectados al futuro en una acción común, constituyen naciones, es decir, tienen una personalidad o nacionalidad propia". De manera que, para que exista real y conceptualmente una nación, solamente son necesarios los cuatro elementos indicados, de los que unos -población y suelo- son elementos inmateriales o espirituales". (Obra citada pág. 29).

Pero, con una apreciación parcialmente distinta, el célebre profesor de Filosofía del Derecho, Giorgio Del Vecchio, en su magistral obra de su materia, pág. 403, enseña que el concepto de nación tiene como bases esenciales, las siguientes:

"El primero, es un elemento psicológico, esto es, aquella profunda y connaturalizada unidad de pensamiento y de sentimiento que constituye la conciencia nacional e implica la creencia en un destino común, cimentada por el recuerdo de gestas pasadas y de vicisitudes comunes. Hay, además, otro elemento que es casi la extrinsecación o exteriorización sensible del primero, o sea, el lenguaje. La identidad del lenguaje es prueba de pretérita convivencia secular; denota una concordancia y afinidad entre individuo e individuo y, a su vez, facilita las relaciones sociales y permite la comunicación fácil y rápida de las ideas y de los sentimientos. El idioma compendia una suma de tradiciones que se perpetúan como base de la cultura. Si tenemos presentes

los dos elementos: la conciencia nacional como elemento psicológico y el lenguaje como su exteriorización, tendremos el concepto de la nación".

En los "Discursos y Conferencias" de Ernesto Renán, pág. 306, el célebre pensador afirma;

"Una nación es una gran solidaridad establecida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y de los que se está dispuesto a realizar".

Recogidos los pensamientos que anteceden, en una doctrina que no ha nacido en el presente decenio, se impone que todos los ecuatorianos y en particular los asambleístas que tengan la altísima misión de reestructurar y mejorar el sistema constitucional ecuatoriano, nos detengamos para reflexionar a fin de establecer si la población ecuatoriana integra un grupo humano que pueda presentar una comunidad de historia y de destino, y un único sentimiento nacional. Si hay, como expresa Carlos Sánchez Viamonte, citado por Rodrigo Borja, entre los diferentes sectores poblacionales que habitan en esa tierra con diversidad de razas e idiomas, un sentido de unidad por el pasado, un sentimiento de solidaridad en el presente y una proyección al futuro en una acción común, o si, por el contrario, los grupos no se sienten unidos en la historia, no hallan una vocación de solidaridad actual o no tienen un proyecto futuro mancomunado para constituir una nación.

### 3.- LOS PROBLEMAS DE LA NACIÓN ECUATORIANA

Retomando el pensamiento del magnífico profesor universitario doctor Eduardo Peña Triviño, expuesto en 1991, vale reproducir los siguientes párrafos:

"Uno de los más viejos y hondos problemas del Ecuador, es que no se ha podido integrar como nación. Diversas causas, como la escarpada geografía, las costumbres y el modo de ser y hablar; las enormes distancias y las difíciles comunicaciones, nos han impedido considerarnos como nación a serranos y costeños. Podemos calificar de verdaderos estadistas a quienes desde el siglo pasado, laboraron para unirnos con obras materiales que permitieron el acercamiento e impidieron la disgregación. García Moreno, que nos libró de la **secesión y la anarquía en**

la terrible crisis de los años 59-60 del siglo pasado, e inició la construcción del ferrocarril, cuya mayor parte fue obra de Eloy Alfaro; Velasco Ibarra que construyó las primeras carreteras estables en este siglo, para unir sierra y costa, son figuras señeras de nuestra historia, porque tuvieron la firme voluntad de la unión nacional y comprendieron que hay que luchar contra lo que nos separa. Ecuador se va encontrando, en la medida en que sus habitantes se comunican y conocen, requisitos previos para la fraternidad y el amor".

"De otro lado, se han iniciado los otrora soñados días planetarios. La humanidad se integra en regiones, soslayando los nacionalismos y de éstos olvidando su componente chauvinista. La prueba es la Comunidad Europea, esplendente realidad de unión, que ha sepultado junto con los millones de cadáveres, fruto de las guerras de los últimos siglos, los factores de odio y temor que separaban a los franceses de los alemanes, por ejemplo. El Pacto Andino, los acuerdos de los países del Cono Sur son otras manifestaciones positivas de integración. En cambio, véase cómo la exacerbación nacionalista puede acabar con Yugoslavia..."

#### **4.- ¿CUÁNTAS NACIONES HAY EN EL ECUADOR?**

Lo dicho anteriormente nos obliga a definir algunos presupuestos para poder arribar a una conclusión.

Son varias las preguntas que habría que formular:

¿Cuántas naciones se distinguen en el Ecuador?

¿Cuáles son ellas?

Si son varias las naciones, ¿en qué grupos se puede distinguir la estructuración de los requisitos fundamentales como para justificar que dos o más de ellos respectivamente integran diversas naciones en un estado plurinacional?

Estas preguntas no requieren una respuesta apasionada al calor de afirmaciones que no cuenten con un respaldo suficiente. Por el contrario, el tema exige una teoría elaborada a base de censos y de otros mecanismos de una práctica social científica.

Esto quiere decir que cada grupo humano que se considere una nación distinta debería aportar con estudios teórico prácticos para poder saber si hay una comunidad de historia y de destino común, diferente a las de

otros grupos y si en ellos hay un sentido de peculiaridad que los distingue de los demás. En fin, si hay una solidaridad en el presente y si hay una sociedad mancomunada distinta de las otras que configuran el Ecuador. Solo así se podría resolver en una Asamblea, con bases suficientes para determinar a qué nos referimos cuando queremos calificar a la sociedad políticamente organizada como Estado plurinacional.

Al respecto, hay que tomar en consideración la advertencia formulada por el tratadista nacional doctor Ramiro Borja y Borja en su obra "Teoría General del Derecho y del Estado", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977, págs. 42 y 43, donde expresa lo siguiente:

"El caso de naciones que no forman por sí solas Estados, o sea, el caso de un Estado constituido por varias naciones, o no corresponde a la realidad, o merece duda en cuanto a su permanencia; puesto que, si tal Estado subsiste, ello significa que las naciones que lo forman, no son ya en verdad naciones, habiéndose fundido todas en una sola, y si lo son o llegan a serlo, aquél desaparecerá, surgiendo de sus ruinas varios Estados".

"Si caracteriza a la nación la conciencia de un destino común (Del Vecchio, ob. cit., "Parte sistemática", sección 1, "El Estado"), llegar una sociedad a esta conciencia puede influir para que surja un Estado; así como un Estado puede coadyuvar para fortalecer o debilitar a la nación que lo forma".

## **5.- EFECTO JURÍDICO DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO MULTINACIONAL**

Es importante precisar cuál es el efecto jurídico perseguido con la declaratoria del Estado multinacional, a fin de establecer si esa declaratoria es realmente imprescindible para determinados propósitos o si éstos pueden ser obtenidos a base de medidas jurídicas, prácticas y operativas, que respondan a las aspiraciones de los grupos sociales que piden ser reconocidos como nacionalidades específicas distintas de las que anhela constituir o constituye el mayor número de la población blanca y mestiza, que -a su vez- caracteriza a buena parte de los ecuatorianos.

El sistema de autonomías regionales y la posibilidad de constituir grupos humanos perfectamente identificados en determinados sectores

del país, con características étnicas específicas y lenguaje propio, podría derivarse en la autorización de integrar asambleas con potestad legislativa sobre ciertas materias, como puede ser la potestad en materia civil, incluido el Registro Civil, a fin de que no se obligue a los miembros de un sector poblacional diferenciado a utilizar nombres y apellidos o a transitar por instituciones jurídicas que no estén acordes con la orientación cultural que caracteriza a sus respectivas familias étnicas.

## **6.- SOLUCIONES DE TRÁNSITO**

Por lo dicho anteriormente, mientras se discute el tema, de manera paralela, la Constitución y las leyes pueden ir reconociendo mayores espacios a las autonomías y, en esa línea, el establecimiento de ordenamientos jurídicos específicos y especiales que estén más a tono con los distintos grupos étnicos, respetando su cultura y su idiosincracia. Así, por la vía de la descentralización y la autonomía puede encontrarse una respuesta alternativa que no afecte a la integración ecuatoriana porque el respeto a la diversidad bien entendida anima y da fuerza a la unidad.

## **7.- LA POSIBILIDAD DEL PLEBISCITO**

Si la nación, como decía Renán en el siglo pasado, es un plebiscito constantemente renovado, valdría tomar en consideración el pronunciamiento que hiciera el profesor Eduardo Peña Triviño en 1991, recomendando llevar el asunto a la Consulta Popular, con el objeto de establecer si todos o la mayoría de quienes nos decimos ecuatorianos consideramos apropiado convertirnos en estado plurinacional, dada la gravedad del tema. Porque, si por una parte se debe procurar la más justa y apropiada atención a los grupos humanos con características y condiciones que los diferencian de otros, no sería conveniente que al hacer una declaratoria de tan profunda significación, ésta pudiera ser perjudicial a la totalidad, incluidos los sectores que aspiran y propugnan esa declaratoria, al derivarse en el futuro severas confrontaciones entre distintos grupos poblacionales y una mayor dificultad para el fortalecimiento del Estado y el cumplimiento de las finalidades que deben atenderse para el bien común.