

Repensando los Movimientos Indígenas

Carmen Martínez Novo, editora

Repensando los Movimientos Indígenas



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 2903 763

www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Juan Guijarro

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador,

1ª. edición: mayo de 2009

Índice

Presentación 7

Introducción 9

Carmen Martínez Novo

PARTE I.

LO INDÍGENA COMO UTOPIA.

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES

Celebrando lo indígena en Bolivia.

Unas reflexiones sobre el año nuevo Aymara 39

Andrew Canessa

Autonomía desterritorializada 49

Deborah Poole

PARTE II.

EL MOVIMIENTO INDÍGENA FRENTE A

LAS PARADOJAS DEL DESARROLLO

**La deriva identitaria del movimiento indígena en los
Andes ecuatorianos o los límites de la etnofagia** 69

Víctor Bretón	
Cansancio organizativo	123
Luis Alberto Tuaza	

PARTE III.

LAS AMBIGÜEDADES DE LA
EDUCACIÓN INTERCULTURAL

La textualidad oral Napo Kichwa y las paradojas de la educación bilingüe intercultural en la Amazonia	147
Michael A. Uzendoski	

La crisis del proyecto cultural del movimiento indígena	173
Carmen Martínez Novo	

PARTE IV.

NEOLIBERALISMO Y
MULTICULTURALISMO

Los desafíos del multiculturalismo	199
Emma Cervone	

Desafíos de la nación multicultural. Una mirada comparativa sobre la reindianización y el mestizaje en Colombia	215
Margarita Chaves y Marta Zambrano	

Parte IV
**Neoliberalismo y
multiculturalismo**

Los desafíos del multiculturalismo¹

Emma Cervone*

El movimiento indígena ecuatoriano se ha venido delineando en las últimas dos décadas como uno de los movimientos indígenas más exitosos a nivel de Latinoamérica en redefinir la relación entre indígenas, Estado y sociedad civil. En este capítulo se quiere repensar, a la luz de los cambios políticos y sociales que se han dado en el país, en la trayectoria política del movimiento en las últimas dos décadas y analizar la nueva fase en la que el movimiento indígena ha entrado en su proceso político. Sin embargo, al hablar de fases no hay que entenderlas como etapas en un proceso evolutivo lineal que va hacia una meta pre-establecida sino como momentos que responden a una serie de factores estructurales y coyunturales que han impactado las estrategias políticas del movimiento. Un análisis por fases puede presentar la ventaja de evidenciar los cambios en ese proceso político e intentar subrayar los alcances y desafíos actuales conectándolos con momentos muy específicos que han redefinido la relación del movimiento indígena con el Estado.

En este sentido quiero analizar más en detalle lo que yo defino aquí como fase post-reconocimiento. Con este término me refiero al reconocimiento oficial de la diversidad étnica del país sancionado por la reforma

1 Este capítulo se basa en la ponencia que presenté en Congreso Latino Americano y Caribeño de Ciencias Sociales organizado por FLACSO-Ecuador en Quito, 29-31 de Octubre de 2007. Quisiera agradecer a Carmen Martínez y Víctor Bretón por sus interesantes comentarios, y también a Jorge León que analizó mi ponencia en el Congreso.

* Johns Hopkins University.

constitucional de 1998. Esa reforma constitucional ha representado un hito importante en la redefinición de la relación indígenas-Estado-sociedad civil, así como en la redefinición de la identidad nacional desplazándola desde la ideología del mestizaje al paradigma de la diversidad multicultural. Si bien la Constitución de 1998 ha representado un importante paso adelante en la lucha contra la discriminación racial y étnica, considero la etapa multicultural no como punto de llegada sino como comienzo de una nueva fase política en la que el movimiento indígena se ha enfrentado con otros desafíos específicamente entrelazados al reconocimiento de su derecho a la diversidad. Esa etapa ha sido resultado de la confluencia de dos diversas presiones y procesos políticos, el proceso de movilización étnica y las demandas del movimiento indígena por un lado y las transformaciones del Estado ecuatoriano bajo los dictámenes del neoliberalismo por el otro.² De hecho, la reforma constitucional de 1998 responde también a un proceso de cambio a nivel de toda la región latinoamericana, con el cual en la década de los noventa muchos países adoptaron reformas constitucionales multiculturales; inclusive aquellos países en los que la movilización étnica había alcanzado poca fuerza de presión política (como por ejemplo, Argentina).³

Si bien este capítulo se centra más detalladamente sobre la emergencia del multiculturalismo bajo el neoliberalismo, cabe subrayar que en algunos países de la región, incluido el Ecuador, hubo cambios hacia regímenes políticos que se consideran distantes de modelos neoliberales porque han repropuesto la responsabilidad del Estado en la definición de políticas sociales equitativas y, en algunos casos, han vuelto a privilegiar la nacionalización de recursos naturales frente a la desregulación propiciada por el neoliberalismo.⁴ En este sentido es importante sugerir pautas de investigación para la comprensión de la temática étnica bajo ese nuevo régimen.

2 Ese proceso de movilización no empieza con la época neoliberal sino a comienzos del siglo XX, aunque pasando por varios cambios importantes en sus prácticas y discursos.

3 Charles Hale (2002) define ese proceso como multiculturalismo neoliberal.

4 Me refiero a países como Venezuela, Bolivia, Brasil, Chile, Argentina y, más recientemente, Ecuador, donde de manera distinta se han dado cambios que han sido caracterizados como vuelta a la izquierda o como populismos de izquierda.

Las ambigüedades del discurso multicultural

Difundido durante los ochenta en Estados Unidos como término de uso académico y político, *multiculturalism* quería indicar la existencia de una diversidad étnica, cultural, religiosa y de género en el ámbito de un mismo país. Sin embargo, como estudiosos habían subrayado en diferentes contextos y épocas, el término era mucho más complejo y ambiguo que su aparente dimensión descriptiva. Una interpretación más idealizada de lo multicultural presupone que en una sociedad diversa los distintos grupos ocupan una posición de igualdad frente al Estado. Sin embargo, esa definición no sirve para explicar por qué en las sociedades multiculturales poder y recursos se distribuyen de manera desigual entre esos distintos grupos, ni cómo la diversidad étnica, racial y de género llega a establecer elementos de estratificación social. Por lo tanto, el multiculturalismo no puede ser entendido simplemente como un término descriptivo sino como un término político que presupone un acto de reconocimiento de la diversidad que supuestamente apunta a prácticas políticas y redistributivas más incluyentes. El multiculturalismo, de hecho, ha llegado a postularse como paradigma para la resolución de la desigualdad étnica y racial.⁵ En su uso más político *multiculturalism*, o *critical multiculturalism* como lo define Goldberg (1995) entre otros, llegó a representar la posibilidad de redefinir diversas formas de etnocentrismo poniendo un fuerte énfasis en el componente educativo y la consecuente necesidad de reformar currículos escolares y académicos de manera que llevaran a una más profunda comprensión de la diversidad cultural y social.

Sin embargo, teóricos como Charles Taylor (1994) y Will Kymlicka (1995) han abordado el tema en el marco de una tradición filosófica y política liberal, considerando el tema de la diversidad y su reconocimiento como una tensión inherente en la misma definición liberal y universalista de derechos. Aquí me refiero a la tensión subrayada por Taylor (1994), que al reconocer derechos humanos como valores universales, a la vez e implícitamente reconoce el derecho de cualquier ser humano a su

5 Goldberg, 1995; Taylor, 1994.

propia integridad humana y cultural. Con esta visión el tema de la diversidad y del multiculturalismo se vuelve un asunto de reconocimiento formal de un posible pluralismo cultural, sin que eso llegue a alterar la misma naturaleza del Estado liberal ni a explicar por qué esa tensión se vuelve una forma de discriminación en contra de ciertos grupos supuestamente “diversos”. Además, tampoco se explica cómo y bajo qué circunstancias esas tensiones intrínsecas llegan a adquirir una relevancia política que merece la atención del Estado y de la sociedad civil.

De ahí la preocupación de Kymlicka por producir tipologías de “diversos” y de sus correspondientes derechos, para poder mejor entender su posición frente al Estado y sus demandas. Por ejemplo, en su discusión sobre derechos multiculturales, Kymlicka defiende que los derechos y aspiraciones de los grupos étnicos formados a raíz de procesos migratorios no pueden ser los mismos que los de aquellos pueblos que eran originarios y nativos de territorios que con la modernidad y, a partir de procesos colonizadores, llegaron a ser parte integrante de un Estado-nación. En el primer caso, Kymlicka afirma que los miembros de esos grupos, que él define como minorías étnicas, reclaman el derecho a incorporarse mientras que en el segundo caso, los grupos definidos como minorías nacionales reclaman derechos para la autodeterminación. Sin embargo, en ninguno de los dos casos se cuestiona la naturaleza y soberanía del Estado-nación, puesto que se llega a afirmar que “un Estado multinacional no puede sobrevivir si los varios grupos nacionales no son fieles a la más amplia comunidad política en la que ellos habitan” (Kymlicka, 1995: 13). Con este entendimiento liberal de la diversidad y del multiculturalismo nunca se llega a definir los impactos que un reconocimiento multicultural puede y debe tener a nivel de redefinición de lo que constituye la pertenencia a una comunidad nacional y sus consecuentes derechos de ciudadanía, ni cómo ese mismo reconocimiento afectaría cuestiones de redistribución equitativa de recursos y autoridad entre los diversos grupos reconocidos.

Multiculturalismo en América Latina

Una similar divergencia de acercamientos al tema de la diversidad se ha producido en los países latinoamericanos a partir de finales de los ochenta. Por un lado, varios movimientos sociales, entre ellos los movimientos indígenas, se han movilizado alrededor de la lucha contra formas de discriminación basadas en identidades étnicas, raciales y de género. De ahí el lema formulado por los movimientos étnicos de “igualdad en la diversidad”. Podría parecer que la década de los noventa haya ofrecido la respuesta a esas demandas. Es durante esa década de hecho que muchos países latinoamericanos han promulgado reformas constitucionales que reconocen la dimensión multicultural de sus respectivas sociedades.

Sin embargo, las demandas del sector indígena en el Ecuador y en otros países de la región, aunque centradas en la revalorización de una forma identitaria, no se han limitado a un reconocimiento formal de su existencia y su cultura; reconocimiento, en ese caso, implicaba asuntos de distribución de recursos (tierras, políticas de comercialización, asistencia social, educación) y de participación política sin los cuales no se podría hablar de una política realmente anti-discriminatoria e incluyente. No obstante, las reformas constitucionales multiculturales no han incorporado esos aspectos, limitándose a un acto formal de reconocimiento de la diversidad, basado exclusivamente en los elementos más manifiestos de lo cultural (lenguaje, prácticas medicinales y de justicia en el caso de la Constitución Ecuatoriana).

Además, esas reformas se han dado junto con la adopción de medidas económicas y políticas que apuntan hacia la liberalización de los mercados y la privatización por un lado, y por el otro al desmantelamiento del Estado asistencial reemplazado por políticas de descentralización que buscan la reducción del tamaño y de la responsabilidad social del Estado. El conjunto de esas medidas económicas y políticas, que comúnmente se denomina neoliberalismo, ha restringido más aún el acceso a recursos para sectores ya precarios como el indígena, impactando de manera contradictoria las demandas y la práctica política de los movimientos indígenas y abriendo un nuevo capítulo en la lucha de esos movimientos.

Los límites del multiculturalismo

De acuerdo con lo anterior, parece haber dos clases de problemas en esa declaración formal de multiculturalismo: por un lado existe un problema de ambigüedad en el mismo planteamiento teórico de lo que constituye un Estado y una sociedad multicultural. De hecho, no queda muy claro cómo un simple acto de reconocimiento de esa diversidad y la consecuente declaración de los derechos que conlleva, pudiera resolver y superar problemas de pobreza, racismo, exclusión étnica y de género sin la formulación de leyes y políticas que transformen el reconocimiento en una práctica social y política. La formulación de políticas multiculturales implicaría, además, una necesaria redefinición de la relación Estado-ciudadanos y su consiguiente impacto sobre cuestiones de distribución de recursos, territorialidad, soberanía e identidad nacional.

Aquí voy a examinar la Constitución Ecuatoriana de 1998, que reconoce tres aspectos de la diversidad del país: idioma, prácticas medicinales y autoridades tradicionales. En el último caso, el sistema de justicia indígena se legitima solo cuando no contradice los principios del sistema de justicia nacional. De esta manera, se establece una jerarquía de sistemas de justicia sin que el supuesto pluralismo jurídico llegue a cuestionar de ninguna manera la validez y soberanía del sistema nacional (no indígena). En este sentido, la Constitución simplemente reconoce lo que ya existe: es decir las distintas prácticas de justicia vigentes en los pueblos indígenas, sin contemplar la mínima posibilidad de incluir principios de tales sistemas en el sistema nacional, opción mucho más horizontal e incluyente. La esfera de acción y la jurisdicción de la justicia indígena se limitan entonces a los espacios comunitarios, aislándolos del espacio más amplio de política nacional.

De manera similar, en el caso del idioma se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a practicar y ser educados en sus propias lenguas vernáculas; en realidad, simplemente se ratifica la existencia de un programa educativo ya vigente, la educación intercultural bilingüe, sin que eso lleve a una reflexión sobre si en una sociedad, llamada “multicultural”, todo ciudadano y no solo los indígenas deba aprender los diferentes idiomas que se hablan en su propio país.⁶

Otro punto en la Constitución es el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas del Ecuador a practicar sus tradicionales conocimientos medicinales. Aquí hay dos elementos muy importantes a considerar: uno se refiere a la naturaleza de ese reconocimiento: ¿se basa en una premisa de validez de esos conocimientos? Es decir, ¿la medicina indígena es considerada válida y eficaz para todo ciudadano ecuatoriano o solo para los ciudadanos indígenas? Y si es considerada válida, ¿quién debería evaluar su eficacia? El segundo elemento abarca una cuestión de políticas públicas que garanticen el ejercicio de ese derecho, es decir garantizar que esos conocimientos se encuentren al alcance de todo ciudadano que quiera beneficiarse de ellos. Por ejemplo, ¿qué ocurre con ciudadanos indígenas y no indígenas que viven en ámbitos urbanos donde no es fácil acceder a prácticas de medicina tradicional? ¿Han incorporado los centros de salud y los hospitales esos conocimientos y prácticas? ¿Deberían hacerlo o es que aquello solo pertenece a un supuesto espacio “indígena”?

Todas estas preguntas apuntan a lo complejo de la multiculturalidad y la politización de la identidad étnica. Subrayan cuestiones de legitimidad y de jerarquía acerca de quién determina la validez de las prácticas y conocimientos indígenas, y quién define políticas públicas que garanticen el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Bajo el multiculturalismo oficial la diversidad es regulada más que incorporada, definiendo límites y jurisdicciones muy específicos, entre los cuales cada uno de los sistemas diversos puede operar. Ese tipo de reconocimiento no necesariamente implica igualdad ni elimina la discriminación y los prejuicios que todavía afectan a los ciudadanos indígenas y afro-descendientes. Los espacios tan selectivos en los cuales las prácticas “diversas” son legitimadas más bien institucionalizado esos prejuicios como principios fundacionales que justifican una jerarquía de sistemas de conocimiento, confiándolos a unos supuestos espacios étnicos (prácticas de y para indígenas).

6 Aquí hay otra consideración que también apunta a la escasez de recursos, usualmente destinados al programa bilingüe, así como la falta de infraestructura y de maestros preparados, problemas que hacen del programa bilingüe un programa educativo de segunda clase. Eso a menudo empuja a las familias indígenas a mandar a sus hijos a las escuelas hispanas para que reciban mejor educación.

Me parece que, en este sentido, hay respuestas muy distintas por parte de los movimientos indígenas en diferentes países. En Méjico por ejemplo los zapatistas han adoptado una postura mucho más radical de alejamiento del Estado y sus políticas con un proyecto de autonomía comunitaria que prescinde hasta del reconocimiento estatal. En Bolivia, el movimiento indígena ha querido impulsar, y sigue haciéndolo, una reforma radical del Estado. En Ecuador el movimiento indígena ha intentado el camino de la participación en el Estado como acceso al proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas; pero ese camino se ha revelado lleno de obstáculos y problemas.

Desafíos del multiculturalismo

Como mencioné antes, el reconocimiento constitucional de 1998 es tan solo un punto de partida que, a pesar de todas sus ambigüedades podría ofrecer oportunidades de transformación social. Sin embargo, las ambigüedades analizadas antes se hacen más complejas aún si se analiza el proceso político del movimiento indígena ecuatoriano en el marco de los cambios políticos que se han dado a comenzar el nuevo milenio. La visibilidad lograda en la década “ganada” (León, 1994), de los noventa, había transformado al movimiento indígena en un referente social importante para el proceso de toma de decisiones a nivel nacional. Además, la combinación del proceso de descentralización y de la creación de un partido político controlado por activistas indígenas, Pachakutik, había llevado también a un fortalecimiento de la presencia política indígena en las administraciones locales y a nivel nacional. Este proceso de fortalecimiento de la participación política indígena no es resultado del reconocimiento constitucional sino de décadas de lucha política en las que el movimiento ha logrado aprovechar coyunturas específicas para imponerse en la escena política nacional. El momento multicultural entonces se constituye en esas dos dimensiones: por un lado, el empoderamiento del movimiento indígena que llega, después de décadas de activismo y movilización, a entrar en las mallas de la política de Estado y de los partidos; y por otro, una política de Estado que reconoce de manera formal la diversidad

étnica y cultural del país, a la vez que adopta medidas económicas y sociales que empobrecen a esos mismos sectores “diversos”. Supuestamente, la confluencia de esos elementos han permitido al movimiento indígena entrar en otra fase de su proceso político, la fase que se ha caracterizado como la de “los indios al poder” (Ponce, 2000). Y sin embargo el movimiento indígena no parece sobrevivir el guttierrazo.

Me parece que una combinación de factores que son a la vez coyunturales y estructurales, han llevado a esa crisis. Primero, quizás el factor más obvio ha sido el aprovechamiento por parte del gobierno de Gutiérrez de las divisiones y enfrentamientos internos al movimiento –que creo que siempre han existido y siempre existen en todo movimiento social– para implementar una política de “desconocimiento” de las autoridades e instituciones indígenas. Segundo, el rol protagónico que el movimiento había venido asumiendo en la lucha contra la corrupción y las medidas económicas neoliberales ha agudizado el conflicto social en el país alrededor de respuestas regionalistas y clasistas que vuelven a proponer imaginarios racistas y discriminantes contra los indígenas –¿el Ecuador multicultural?–.

Sin embargo, el factor que me parece más complejo y contradictorio se refiere a la desarticulación entre la dirigencia indígena y sus bases. Eso puede tener dos explicaciones. Por un lado, siguiendo una estrategia de acceso a toma de decisiones desde dentro del Estado, la militancia indígena se ha dividido en dos fuerzas: una encabezada por la CONAIE, que ha mantenido un estado de movilización social y otra encabezada por Pachakutik, que ha buscado oportunidades en el sistema electoral. Estructuralmente, esta división ha creado un conflicto porque las estrategias y metas de esas dos fuerzas no siempre han coincidido –eso ha ocurrido sobre todo bajo el gobierno de Lucio Gutiérrez–. Esas tensiones y la adopción de estrategias políticas, por lo visto impopulares, han alejado a la CONAIE y a Pachakutik no solo de otros movimientos sociales, sino de sus propias bases indígenas –véanse por ejemplo los resultados de las últimas elecciones, en las que las bases indígenas han apoyado a la candidatura de Rafael Correa y no al candidato indígena de Pachakutik y líder histórico del movimiento, Luis Macas–.

Por otro lado, la adopción por parte del Estado de otras medidas, como la creación del CODENPE, han llegado a redefinir la relación indí-

genas-Estado corporativizando al movimiento indígena de una manera más contundente que en el pasado.⁷ Esto resuena con lo que Charles Hale (2004) llama el “indio permitido” como categoría aceptada y aceptable que el régimen neoliberal ha construido incorporando representantes indígenas en el sector público y emitiendo políticas públicas para el sector indígena, que a la vez permiten y limitan ámbitos y estrategias de intervención.⁸ Entonces, los “indios permitidos” son los que implementan tales políticas y llegan a ser emblemas de la transformación del indígena en ciudadano moderno y partícipe del desarrollo económico del país, y ya no “indios alzamenteros”. Aunque esa incorporación puede ser vista como un logro que potencialmente beneficia al sector indígena, ahora ya artífice de sus propias políticas públicas, habría que medir sus logros con datos concretos. Un ejemplo para la reflexión: al volver quince años después al pueblo donde hice trabajo de campo en 1992, en Chimborazo, me chocaron los cambios. La organización indígena de segundo grado del pueblo existe todavía, pero se desconectó de la instancia organizativa provincial para tener la libertad de reflexionar y escoger su camino, según las palabras de uno de sus ex dirigentes. Comparada con su papel de hace quince años, esa organización ya no parece tener un rol activo en la definición de estrategias de desarrollo local, sino que se limita a gestionar trámites para las comunidades afiliadas y a buscar fondos para seguir implementando actividades productivas en su propia granja. Cuando pregunté a uno de sus fundadores, me contestó que ahora ya es distinto porque tienen que definirse como nacionalidad para poder acceder a los fondos de

7 El CODENPE (Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador), es creado en 1998 como alternativa para las anteriores Secretarías de Asuntos Indígenas creada en 1995 y el siguiente CONPLADEIN creado bajo el gobierno de Abdalá Bucaram en 1997. Todas ellas nacen como instituciones del sector público encargadas de definir políticas y manejar fondos para el desarrollo de los pueblos indígenas (y anteriormente, como CONPLADEIN, también de los pueblos afroecuatorianos); eso es lo que corporativiza al movimiento y crea ulteriores distinciones en su interior. Las leyes agrarias de los sesenta y setenta, aunque impusieron dinámicas corporativistas y organizativas, no llegaron a incorporar las distintas instancias de lo que se estaba gestando ya como movimiento político. En esto, el caso ecuatoriano difiere mucho del boliviano y del mejicano.

8 El correspondiente ecuatoriano en este sentido es el PRODEPINE (Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes), creado en 1997 con el financiamiento del Banco Mundial, del Fondo de Desarrollo Agrario (IFAD) y del gobierno ecuatoriano. Para una discusión sobre modelos de desarrollo en Ecuador, véase Bretón, 2000.

CODENPE, y por tanto, la organización tiene que recorrer la historia local para reconstruir sus orígenes étnicos, ya no genéricamente, como quichuas, sino como nacionalidad. Ese mismo ex dirigente es, hoy en día, director de una estación de radio local y desde su posición como tal está intentando formular políticas culturales para conseguir fondos de los organismos indígenas nacionales.⁹ Mientras tanto, la migración hacia Estados Unidos, hace quince años prerrogativa de los habitantes no indígenas del país, se ha vuelto común entre las comunidades indígenas contando ya con cuatro muertos en diferentes accidentes de “tránsito”. Hace quince años la organización implementó una campaña de alto impacto para controlar la migración a la ciudad; pero ahora no solo calla, sino que muchos de los mismos dirigentes tienen familiares en los Estados Unidos (hijos, hermanos, primos). Eso está repercutiendo sobre la economía de las comunidades, que se vuelven cada vez más desiertas y sin recursos. Parece entonces que se ha producido una desarticulación profunda entre el ámbito de las políticas públicas indígenas y las realidades locales en el campo, con un consecuente alejamiento de las bases indígenas de su dirigencia nacional y a veces hasta local.

La fase post-reconocimiento se presenta llena de contradicciones. El debilitamiento del movimiento indígena ecuatoriano se da justo en el momento en que se declara la visibilidad de la cultura indígena y se sancionan los derechos de esos ciudadanos a ser diversos. En este sentido parece que el multiculturalismo oficial bajo el neoliberalismo ha sido una estrategia para contener las demandas indígenas. Esa forma de manejo de la diversidad no es nueva si se piensa en la administración étnica bajo la época colonial, según la cual la población indígena era regulada bajo una legislación distinta, la “República de los Indios”, que reconocía a las autoridades étnicas para tener acceso a mano de obra y recursos de los pobladores indígenas. Con la formación del Estado-nación, como elocuentemente ha explicado Guerrero (1993), aunque formalmente se declara a todo ecuatoriano ciudadano de la república, la administración étnica pasa

9 Como análisis más adelante, esos organismos –CODENPE, FODEPI (Fondo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas) y la Secretaría Nacional de Salud Intercultural de las Nacionalidades y Pueblos Indígenas– han sido ratificadas legalmente en septiembre de 2007 mediante la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de los Pueblos Indígenas del Ecuador.

a manos de los micro-poderes locales. Este proceso dura por lo menos hasta las reformas agrarias de los sesenta y setenta, después de las cuales las presiones ejercidas por el sector indígena sobre el Estado en demanda de políticas agrarias accesibles (tierras, créditos) crecen y se consolidan.

La cuestión administrativa de la diversidad étnico-racial se conecta entonces con los procesos de colonización y reorganización en los procesos de pos-colonización. A nivel comparativo podemos pensar, por ejemplo, en la política del *indirect rule* (gobierno indirecto) adoptada por el régimen colonial británico en la India (y después aplicado en las colonias de África) como estrategia para contener el peligro de rebelión en las colonias y a la vez reducir costos de mantenimiento de la burocracia colonial. En su análisis sobre la implementación del *indirect rule* en Nigeria, Karen Fields escribe:

...en todo aspecto consistente respecto a la ley y orden colonial, y no ‘repugnante para la ley y costumbre británicos’, el viejo estilo de vida y su ‘ley y costumbre nativas’ continuarían en las aldeas con la bendición del régimen. El *indirect rule* era una estrategia conservadora diseñada para mantener a los gobernantes nativos y sus sujetos en su lugar. Apuntaba a conservar la calma en las aldeas de la colonia, mientras la economía colonial las revolucionaba” (1985: 30).

Las similitudes con el paradigma del multiculturalismo neoliberal aquí son sorprendentes. Quiero sugerir, entonces, que también en el caso ecuatoriano el pasaje de la retórica del mestizaje a la retórica del multiculturalismo oficial presenta una continuidad en la manera en que se plantea, por parte del Estado y de las élites políticas, contener, administrar y fomentar las demandas del movimiento indígena; se trata de la “etnofagia” planteada por Díaz-Polanco (2006). Sin embargo, una diferencia importante desde un punto de vista político es que mientras el *indirect rule* o legislaciones similares de raigambre colonial fueron adoptadas como medida preventiva, el modelo multicultural neoliberal surge en medio de y está en constante contacto con un proceso de movilización política ya establecido, y por lo tanto puede ser constantemente redefinido, reinterpretado y finalmente hasta aprovechado.

No solo una crisis

Con este análisis, he intentado subrayar la complejidad de la fase que defino como post-reconocimiento. Para terminar, quisiera añadir otra consideración. Sin negar el momento de crisis que el movimiento indígena está atravesando, me parece que hay que tomar en cuenta que esta es una fase diferente a la de los noventa, y por lo tanto requiere de la implementación de estrategias políticas distintas. Además, el gobierno de Rafael Correa ha significado también otro cambio importante en la política del país, supuestamente representando el cierre de la era neoliberal. Nina Pacari ha definido este momento de silencio de la militancia indígena como un momento de “repliegue estratégico” en el que se hace necesaria una reformulación política y orgánica (comunicación personal, 2007).

Parafraseando a Ponce, por un lado parece ser cierto que esta nueva fase política sorprendió a los indígenas en el poder (Ponce, 2000), en el sentido de tener ahora que enfrentar dos aspectos que la fase de movilización de los noventa no había presentado: un primer elemento (de acuerdo con Pacari y otros líderes de base que entrevisté en octubre de 2007), es la formación de un liderazgo preparado para cargos políticos públicos. Como afirma Pacari, el liderazgo de los noventa surgió de la movilización de organizaciones de base; por lo tanto, esos líderes tenían la suficiente experiencia de movilización que se necesitaba en ese momento para el movimiento. Sin embargo, esos mismos líderes ahora no están preparados para la administración pública y la formulación de estrategias políticas desde el Estado, y eso lleva a errores estratégicos y de evaluación. Este es un factor importante cuando se considera la institucionalización de la política pública indígena dentro del Estado porque puede llevar a transformar a los dirigentes elegidos en burócratas del sector público.

El segundo elemento se refiere al ámbito programático, de proyecto político. El gobierno de Correa ofrece una coyuntura favorable que aparentemente brinda la posibilidad de transformaciones sociales. Sin embargo, no hay todavía un proyecto político indígena que vaya más allá del rechazo de la política económica neoliberal. Es decir, ¿cuál es el proyecto de Estado y de sociedad que el movimiento indígena propone y defiende en esta nueva fase? Si se defiende lo intercultural como alternativa a lo

multicultural, ¿cuál es el modelo de sociedad intercultural imaginado y cómo va ese modelo a reformular el Estado? Además, ¿cuáles van a ser las estrategias y las alianzas políticas que se pueden construir para implementar esa nueva sociedad?

Me parece, sin embargo, que la pregunta más compleja apunta a una cuestión de fondo, es decir a la validez de la identidad étnica como instrumento político eficaz para la transformación de la sociedad. Me parece que el reconocimiento constitucional ha hecho de alguna manera que la demanda étnica se vuelva obsoleta –los derechos a la diversidad ahora están “reconocidos” –. Como se ventiló en algunos paneles del congreso de FLACSO en 2007, “lo étnico ya no está de moda”. Hay entonces que considerar y preguntarse cómo el gobierno de Rafael Correa va a manejar la cuestión indígena y las demandas de ese sector. Por ejemplo el 11 de septiembre de 2007, casi después de diez años de la reforma constitucional, el gobierno ha aprobado la Ley Orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas del Ecuador que se autodefinen como Nacionalidades. Dicha ley reglamenta la creación de las distintas instancias que están a cargo de la administración étnica, es decir la Secretaría Nacional de Salud Intercultural, el CODENPE y el FODEPI, que estarían a cargo de definir lineamientos de incorporación y difusión de diversidad étnica y de definir pautas para el desarrollo de esos pueblos. En este sentido me parece que esa ley representa una herencia de la fase multicultural neoliberal ya que por un lado sigue “permitiendo” ámbitos de acción sin cuestionar lo que eso implica para toda la sociedad ecuatoriana en términos más generales, y por el otro no se define como política de Estado, sino que sigue contando de manera muy clara con el apoyo económico de agencias de desarrollo y con la capacidad de las administraciones locales para conseguir financiamiento para sus proyectos.¹⁰ Además, en el texto de ley se mantiene un énfasis en la dimensión comunitaria de esas prácticas, no quedando muy claro cómo esas políticas ‘para indígenas’ se conec-

10 Por ejemplo, en la Ley se mencionan explícitamente las agencias de cooperación belga, española, alemana, la italiana y también a la Comisión Europea, junto con otras entidades internacionales para el desarrollo (CODENPE, 2007: 23-24), pero no se menciona el compromiso del Estado ecuatoriano en destinar fondos públicos para la implementación de esas políticas de salud y de desarrollo.

tan con otros ámbitos de desarrollo nacional. En este sentido, se sigue aislando el “problema indígena”. Al mismo tiempo también se trata la cuestión étnica en el marco general de la lucha contra la pobreza, como se ha manejado en el discurso de agencias multilaterales como el Banco Mundial. Véase por ejemplo el aumento del bono de la pobreza, medida que no está específicamente dirigida a los indígenas sino a todo ciudadano en necesidad. Parecería que por lo menos hasta ahora, el énfasis neoliberal sobre medidas de reducción de pobreza, en lugar que medidas de reducción de la desigualdad socio-económica, se sigue manteniendo.

Y sin embargo, también parecería que ese mismo tipo de medidas económicas son las que han ganado el apoyo del electorado indígena de base para Correa. Algunos dirigentes de base en Chimborazo concordaron en afirmar que la gente de las comunidades pide ahora medidas económicas muy concretas que puedan aliviar los problemas que existen en el campo, y prestan poco o nada de atención a los discursos más étnicos de la dirigencia indígena nacional que plantean, por ejemplo, la cuestión de la salud indígena en términos de medicina tradicional. Uno de esos dirigentes dijo: “!Cómo van a apoyar a esos dirigentes que hablan de la medicina indígena y después se enferman y teniendo plata se van al hospital!” (Juan, comunicación personal, 2007). De acuerdo con eso, me parece que se hace necesario en esta nueva fase repensar al significado de lo étnico en política y lo que constituye en la actualidad la especificidad de las demandas indígenas por un lado y la política étnica del Estado por el otro. En fin, redefinir el mismo significado de la diversidad y sus límites.

Referencias

- Bretón, Víctor (2000). *El Desarrollo Comunitario como Modelo de Intervención en el Medio Rural*. CAAP: Quito.
- CODENPE (2007). “Ley orgánica de las Instituciones Públicas de Pueblos Indígenas que se autodefinen como Nacionalidades”, en CODENPE, *Legislación Indígena*, s.d.
- Díaz-Polanco, Héctor (2006). *Elogio a la Diversidad*. Siglo Veintiuno.

- De la Torre, Carlos (2005). "Afro-Ecuadorian Responses to Racism: Between Citizenship and Corporatism", en A. Dzidzienyo, S. Oboler, eds., *Neither Enemies nor Friends: Latinos, Blacks and Afro-Latinos*. Palgrave. pp.61-74.
- Fields, Karen (1985). *Revival and Rebellion in Colonial Central Africa*. Princeton: Princeton University Press.
- Goldberg, David T., ed. (1995). *Multiculturalism. A Critical Reader*. Blackwell Publishers.
- Guerrero, Andrés (1993). "La Desintegración de la Administración Étnica en el Ecuador", en CEDIME, *Sismo Étnico en el Ecuador*. CEDIME – Abya-Yala, pp. 91-112.
- Hale, Charles (2002). "Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala", en *Journal of Latin American Studies*, No. 34: 485-524.
- _____ (2004). "Rethinking Indigenous Politics in the Era of the 'Indio Permitido'", en *NACLA*, Vol. 38, No. 2: 16-20.
- Kymlicka, Will (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford University Press.
- León, Jorge (1994). *De Campesinos a Ciudadanos Diferentes*. CEDIME – Abya-Yala: Quito.
- Ponce, Javier (2000). *Y la Madrugada los sorprendió en el Poder*. Quito: Planeta.
- Taylor, Charles (1994). "The Politics of Multiculturalism", en Amy Gutmann, ed., *Multiculturalism*. Princeton University Press, pp. 25-74.
- Sawyer, Suzana (2004). *Crude Chronicles. Indigenous Politics, Multinational Oil, and Neoliberalism in Ecuador*. Duke University Press.