



Portada: Fotos archivo diario HOY

ÍCONOS

REVISTA DE
FLACSO - ECUADOR

Nº 9. Abril, 2000

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores. No reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR
RO. FERNANDO CARRIÓN

EDITOR ICONOS
FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS
SEBASTIÁN MANTILLA BACA

CONSEJO
EDITORIAL

HANS ULRICH BUNGER
FERNANDO CARRIÓN
MARIA FERNANDA ESPINOSA
CORNELIO MARCHAN
FELIPE BURBANO DE LARA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR
DISEÑO: K&T Editores Gráficos
IMPRESION: Edimpres S.A.

FLACSO ECUADOR
 Dirección: Av. Ulpiano Páez
 118 y Patria
 Teléfonos: 232-029
 232-030 / 232-031 / 232-032
 Fax: 566-139
 E-Mail: fburbano@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Cuando todos saltan al vacío
FELIPE BURBANO 4

Fuerza y límite de los símbolos
en ODORa BUSTAMANTE 16

Lucha indígena y reforma neo-toerct
DIEGO ItuRRALOE 22

Dororzocío:
¿camino o laberinto?
DIEGO BORJA 32

ACTUALIDAD



las paradojas de la multiculturalidad
MARIA F. ESPINOSA
TON SALMAN 42

Alternativas a la porttica social neo-liberal
JOSELUIS CORAGGIO 52

DEMOCRACIA

y Sin embargo...se mueve
ANDRES MEJIA 64



Veinte años de populismo y democracia
CARLOS DE LA TORRE 80

Los partidos como orientaciones culturales
FERNANDO BUSTAMANTE 88

El ciudadano y el cliente
SIMON PACHANO 98

ENSAYO



Nación y educación en el Ecuador de los años treinta y cuarenta
EMANUELLE SINARDET 110

LIBROS

• La descentralización
• El animal público
• El fin de los terncos
• ucconoro de los sentimientos
• cneor las fronteras 128

El movimiento indígena como actor político

Lucha indígena y reforma neoliberal

Diego Iturralde G.
Antropólogo

La irrupción de los pueblos indígenas como nuevo sujeto político implica varias dinámicas interconectadas, una de las cuales es la construcción de una plataforma que se expresa, finalmente, como reivindicación de derechos colectivos

El campo de la cuestión nacional/indígena

En este texto, a propósito del levantamiento protagonizado por la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador y los Movimientos Sociales en enero de 2000, se ensaya una aproximación a la complejidad del campo de lo nacional/indígena, tal como se presenta en América Latina ahora. ⁽¹⁾

Para hacerlo, se pasa revista brevemente al estado de la relación entre las demandas indígenas y



© 1992 Javier Ferrini/Nueva Sociedad

las respuestas de los estados en la región; se examinan los acontecimientos recientes protagonizados por los indígenas y otros movimientos sociales en Ecuador, como un fenómeno que rebasa los límites de esa relación; y se propone una reflexión preliminar sobre los retos y paradojas que enfrentan los movimientos indígenas en el nuevo siglo.

La arena o campo ⁽²⁾ en el cual se viene definiendo - y analizando - la cuestión nacional/indígena en América Latina puede entenderse como un triángulo cuyos lados están formados por las dinámicas de la emergencia de los pueblos indígenas, la reforma neoliberal del Estado y las modificaciones en el escenario internacional.

Aunque las relaciones entre estas dinámicas son sumamente complejas, en los últimos años se ha privilegiado la comprensión de esta arena o campo desde el examen de las tensiones establecidas en el plano normativo: esto es como si se tratara de una disputa de derechos.

La opción por un punto de vista - el legal - para comprender esta relación y sus modificaciones, no es únicamente un recurso metodológico y disciplinario ⁽³⁾; responde al hecho de que el desarrollo de la relación ha estado dominado en la última década por lo que M. Gómez ⁽⁴⁾ denomina "la juridización de lo indígena", para denotar que las plataformas de los movimientos indígenas han llegado a un punto en el cual sus demandas se concentran en la reivindicación de una nueva normatividad y que las respuestas desde el Estado se procesan igualmente en la reforma legal.

En efecto, la irrupción de los pueblos indígenas como un nuevo sujeto social y de sus organizaciones como un actor político implica varios tipos de dinámicas interconectadas, una de las cuales es la construcción de una plataforma de lucha que se expresa finalmente como una reivindicación de derechos, incluyendo desde la demanda de modificación de la constitucionalidad del Estado, hasta el reconocimiento de un sistema legal y jurisdiccional propio de cada pueblo indígena.

Al mismo tiempo, la reforma del Estado en curso se viene resolviendo, entre otros instrumentos, mediante la reforma del marco constitucional y legal y la transferencia de competencias a las entidades locales y al sector no gubernamental.

Finalmente, los organismos multilaterales de control y asistencia técnica y financiera y las agencias bilaterales de cooperación al desarrollo están actuando también y de manera simultánea sobre estos dos procesos, en tanto orientan y financian programas de modernización, descentralización y

desincorporación del Estado y condicionan su apoyo a una mayor participación de las organizaciones locales y, en muchos casos, al reconocimiento y atención de las demandas indígenas. Esta tendencia también actúa sobre la esfera normativa en la medida que se requiere de los países ciertas reformas legales, la adopción de convenios internacionales y acuerdos bilaterales y el cumplimiento de reglas y principios de estrategia de los donantes.

Ahora bien, hay otros factores que empiezan a ser muy relevantes en la definición de este campo y juegan un papel primordial en la configuración de las tensiones que caracterizan la relación Estado - Pueblos Indígenas, como los cambios en las percepciones y actitudes sociales frente a la interculturalidad; las variaciones en las escalas y las formas de participación indígena en la democracia; y el impacto de las modificaciones de los modelos y las prácticas económicas en el comportamiento del sector.

La consideración de estos factores vuelve más compleja la definición del campo de interrelación entre los pueblos indígenas y los estados nacionales, reclama nuevas comprensiones analíticas y compromete las previsiones sobre el desarrollo futuro de las tensiones.

Estos nuevos factores y nuevas perspectivas de análisis, han estado presentes en acontecimientos recientes en la región, como el levantamiento de los zapatistas en Chiapas, los resultados negativos del plebiscito sobre la reforma constitucional en Guatemala, la oposición de las organizaciones del pueblo Mapuche a la construcción de la Presa Ralco en el alto Bio-bio y los eventos protagonizados por la CONAIE, en Ecuador, en enero de 2000.

El caso ecuatoriano ofrece una oportunidad para explorar la complejidad de este panorama y sus desarrollos previsibles.

Estado y pueblos indígenas ⁽⁵⁾

En los últimos veinte años asistimos a un proceso de transformación global de los modelos de organización nacional y de los modelos de la relación entre los Estados, así como a un momento de emergencia de las configuraciones étnicas y de revitalización de sus demandas; en esta coyuntura, el proceso de constitución de las naciones latinoamericanas se encuentra de pronto con la oposición de sectores cultural y socialmente diferenciados que se resisten a mudar sus prácticas propias y sus entidades particulares por aquellas que le son propuestas en nombre de un proyecto nacional.

protagonizado a lo largo de cinco siglos incontables episodios de resistencia, indudablemente han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos y ahora ponen en evidencia este resultado histórico: una nación incompleta, por no decir inviable.

Este fenómeno se puede mirar claramente al considerar dos procesos que hemos vivido en las últimas décadas: de una parte, el pleno desarrollo de los Estados nacionales en lo que se refiere a la ocupación del espacio, la articulación de la población y el desarrollo del mercado interno; y, de otra parte, el fortalecimiento de las configuraciones étnicas que estructuran formas de organización cada vez más sólidas y empiezan a plantear una serie de reivindicaciones que van más allá de las posibilidades del modelo nacional porque suponen privilegiar la diversidad, transformar el marco organizativo sobre el que se funda la organización del Estado tal como lo conocemos, y supone cambiar las actitudes y las prácticas prevalecientes en la relación pueblos indios - estados nacionales.

N. Wray ⁽⁶⁾ ha propuesto reconocer un serie de factores para comprender el proceso de revitalización de los pueblos indígenas en Ecuador, que se puede aplicar a lo ocurrido en toda la región en los últimos años. Algunos de estos factores están relacionados con la territorilización de las sociedades indígenas; su inserción en los mercados nacionales; el surgimiento y fortalecimiento de formas de organización propias, capaces de impulsar plataformas de lucha que procesan las demandas locales de las comunidades hasta convertirlas en objetivos nacionales; y, la modificación de las formas de relacionarse con los gobiernos y con el conjunto de la sociedad, de una manera crecientemente política.

Estas dinámicas ponen en evidencia que no se trata simplemente de un resurgimiento de antiguas identidades sojuzgadas y sometidas por la modernidad, sino de la emergencia de identidades sociales construidas sobre la reversión de viejos estigmas y la puesta en operación de estrategias políticas y medios de significación de base étnica. Por estos factores y sus efectos, los pueblos indígenas se han constituido o están en vías de constituirse en toda América Latina en sujetos sociales y en actores políticos ⁽⁷⁾ cuya presencia plantea un problema fun-

damental para el destino de la nación; un problema que no fue reconocido antes y que no se resolvió con la política de integración: el problema de la constitución de la nación como una unidad capaz de alojar la totalidad social, regular sus relaciones, representarla e impulsar un proyecto para su propio crecimiento y su perpetuación.

Reclamo indígena y orden legal

Los movimientos indígenas vienen planteando de una manera creciente el reconocimiento, vigencia y privilegio de un derecho propio que regule la vida social indígena. Este reclamo es un medio para oponerse a un orden normativo que no reconoce la diversidad y que penaliza las prácticas que la constituyen y se funda en la idea de que el derecho

es una pieza clave en la estrategia del Estado para disolver las particularidades de los pueblos y asegurar las condiciones que posibilitan el ejercicio de la hegemonía ⁽⁸⁾.

Aunque la razón es secular, la formulación de esta reivindicación es relativamente nueva y se corresponde con el momento más alto del desarrollo de las plataformas de lucha de los movimientos indígenas. También ocurre - y esto no es casual - cuando los modelos de dominación interna e internacional experimentan una aguda crisis y el papel regulador del Estado - y del derecho - son puestos en cuestión.

Las demandas indígenas en el campo del derecho se refieren principalmente a los siguientes asuntos ⁽⁹⁾:

Las demandas indígenas en el campo del derecho se refieren principalmente a los siguientes asuntos ⁽⁹⁾:

- Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación.
- Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento (tierras y territorios).
- Derecho al desarrollo autogestionado de los pueblos indígenas y a una mayor participación en el desarrollo nacional y en sus beneficios.
- Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación.
- Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio de la ampliación de los derechos antes señalados,

Los pueblos indígenas han cambiado, se han transformado, pero nunca han dejado de ser distintos. Ahora ponen en evidencia este resultado histórico: una nación incompleta

dentro de la institucionalidad de los Estados (autonomías).

Las reformas constitucionales

En los mismos años en que se desarrolla la reivindicación jurídica indígena, varios países de la región han modificado sus textos constitucionales, han adoptado nuevas legislaciones y están reformando su institucionalidad. Si bien estas modificaciones recientes responden al proceso de modernización en general y tienen como eje la desincorporación de las funciones públicas y la liberalización de la economía, incluyen normas expresas relativas al estatuto de las colectividades indígenas (pueblos, comunidades, parcialidades, etc.), afectan a instituciones legales que les atañen y a los recursos que les son esenciales para su vida.

Las reformas constitucionales procesadas entre 1988 y 1999 ⁽¹⁰⁾ en varios países de la región, son sensibles de alguna manera a las demandas étnicas contenidas en esta problemática. Los nuevos textos constitucionales contienen algún tipo de reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística y, en algunos casos, establecen regímenes de derechos específicos.

Las constituciones adoptadas o reformadas entre 1988 (Brasil) y 1999 (Venezuela) responden en diversas medidas a los planteamientos de los movimientos indígenas. Algunas son respuestas mínimas muy poco satisfactorias (como la de México, por ejemplo); otras de compleja aplicación práctica (como la de Colombia); y casi ninguna ha sido seguida del desarrollo deseable de legislación secundaria y de reformas institucionales que faciliten su aplicación (probablemente el caso de Bolivia es el más avanzado en este sentido).

Ahora bien, estas nuevas normas constitucionales, que en conjunto reflejan y acogen las aspiraciones formuladas por los movimientos indígenas, y en algunos casos crean oportunidades de avance de los movimientos indígenas en sus reivindicaciones centrales, se dan en el marco de procesos principalmente orientados a modificar el modelo de organización del Estado y de la economía, para adecuarlos a las nuevas condiciones globales, las cuales sí han sido seguidas de la adopción de nueva legislación y cambios institucionales importantes.

Lo anterior plantea la necesidad de examinar con mayor atención la correlación que existiría entre esas reformas macro (del modelo de Estado y

del modelo económico) y estas reformas micro (de los derechos de los pueblos indígenas); así como la suerte que corre su aplicación.

Con la reserva de documentarlo detenidamente, cabe señalar que hay algunos aspectos en que las reformas sobre los derechos indígenas aparecen como funcionales a las reformas estructurales: tales los casos (para mencionar solamente los más comunes) de las normas sobre tierras y territorios indígenas, que contribuyen claramente a clausurar el rezago agrario y formalizar el mercado de tierras y recursos naturales; las relativas a la transferencia de los derechos de protección y aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales a los mismos pueblos y a los socios que pudieran conseguir; el fortalecimiento y la habilitación de los actores locales para heredar las funciones y responsabilidades (en los campos de la educación, la salud y el desarrollo social) de un Estado que se adelgaza, se descentraliza y privatiza sus empresas; la promoción de formas alternativas de resolución de la conflictividad social, cada vez más lejos de la función reguladora del Estado; y el reconocimiento y respaldo a formas tradicionales de prestación del trabajo que abre causas para la flexibilización del mercado laboral en el medio rural.

Cabe reconocer también que en algunos casos la introducción de reformas favorables al reconocimiento de los derechos indígenas, han cumplido una función de legitimación de la democracia (por su ampliación aparente), de contención de la presión de los movimientos indígenas y de reconocimiento de un actor destinado (entre otros) a reemplazar socialmente a las formas anteriores de organización y representación de clase, como los sindicatos y gremios, disfuncionales al nuevo modelo.

Más allá de la reforma legal, la oposición al modelo: el caso de Ecuador

Como una caja de pandora, las reformas constitucionales que recogen las demandas indígenas contienen también aquellas que posibilitan y promueven el ajuste económico y la reforma (neoliberal) del Estado. Vistas las reformas desde esta perspectiva, los eventos protagonizados por los indígenas ecuatorianos a partir de la adopción de las



mismas, implican un salto muy rápido desde la lucha por el reconocimiento de los derechos de los pueblos (el límite superior de la demanda étnica), hacia la oposición al modelo de ajuste estructural (la demanda nacional-indígena) ⁽¹¹⁾.

El caso es relevante, porque Ecuador es probablemente el país con el movimiento indígena más maduro de la región y con la norma constitucional que más ampliamente incorpora los derechos reclamados por los pueblos indígenas. Más aún, el texto constitucional ecuatoriano es resultado de una activa intervención de las organizaciones y líderes indígenas y fue adoptado por una Asamblea Constituyente (1998) que se instaló como consecuencia de la crisis política y social que derrocó al Gobierno de Abdalá Bucarám, evento en el cual los indígenas tuvieron una actuación protagónica.

Ecuador es también un país que sufre tardíamente la crisis económica que azotó a la región y que fue antesala de los procesos de ajuste y reforma económica y estructural del cual las reformas constitucionales hacen parte, y es notablemente tardío en la reforma constitucional que reconoce los derechos de los pueblos indígenas ⁽¹²⁾.

La construcción y desarrollo del movimiento nacional indígena en Ecuador, que ha sido liderado por la CONAIE, arranca en 1980, con la creación de un Consejo de Coordinación entre las dos organizaciones regionales que aglutinan a los campesinos-indígenas de la sierra -el Ecuador Runacunapac Richarimuy (Ecuadorunari)- y la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) y se fundamenta, entre

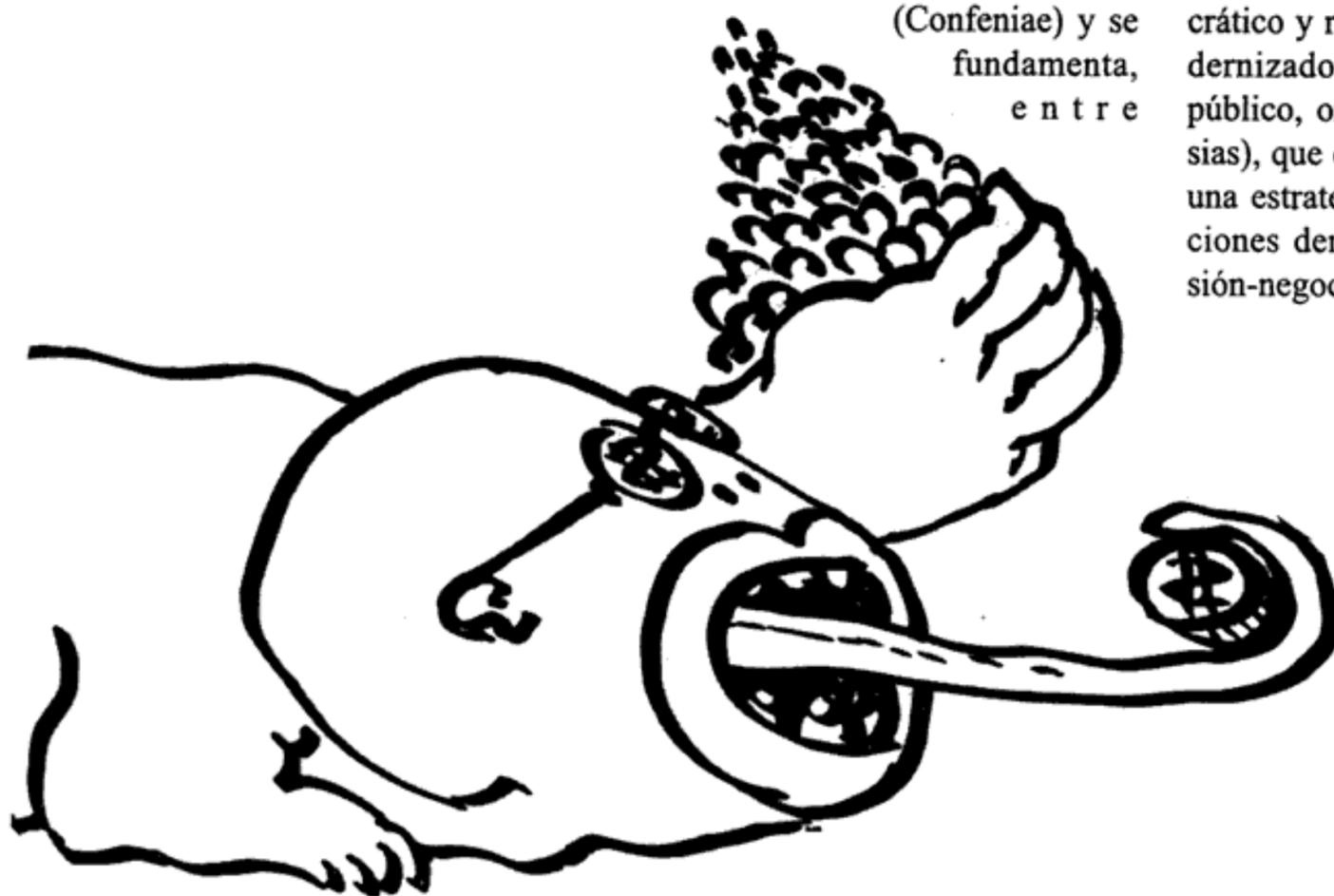
otros factores, en la capacidad de aglutinar la diversidad de las demandas de los pueblos y comunidades indígenas y de representarlas frente al gobierno y a la sociedad ecuatoriana, en el contexto del arranque de un proceso de modificación del modelo de Estado y en relación con él. Emblemas como nacionalidad, territorio y autonomía indígenas facilitan la construcción de una plataforma discursiva común a todas estas realidades diversas.

Entre 1980 y 1990 esta dinámica articula de manera creciente a los diversos sectores indígenas mediante el desarrollo de una plataforma cada vez más compleja (y comprensiva) y de una estrategia organizativa semejante a una red, con capacidad de potenciar simultáneamente a todos los puntos de dicha red y dar cuenta de las reivindicaciones específicas de los diversos pueblos indígenas y del conjunto (al menos emblemáticamente) y de procesarlas en la institucionalidad democrática.

El levantamiento de 1990 (y los subsiguientes eventos liderados por la CONAIE) colocan a este complejo organizacional indígena como un actor político, con gran capacidad de expresar las aspiraciones del sector, operar negociaciones con el Gobierno e incidir sobre cambios en la institucionalidad pública y en la legislación, siempre a partir de medidas de presión.

En los últimos diez años, la capacidad de movilización y negociación del movimiento indígena atrae a otros sectores sociales que se están constituyendo como tales (informales, usuarios del seguro social campesino, mujeres) o que vienen perdiendo sus medios de participación en el escenario democrático y resienten su marginación del modelo modernizador (campesinos, sindicalistas del sector público, organizaciones no gubernamentales, iglesias), que encuentran en la alianza con la CONAIE una estrategia para colocar sus propias reivindicaciones dentro de un mecanismo eficiente de presión-negociación.

La combinación de este amplio espectro de reivindicaciones y dinámicas organizativas hace necesarios, en los últimos años, la formulación de un Proyecto Político, la creación de una expresión política partidaria (el Movimiento Pachacutik) y el planteamiento de una reforma constitucional, asuntos todos sobre los cuales se observan avances relativamente exitosos que colocan a la CONAIE como el centro (simbólico) de una constelación de sectores sociales y organizaciones



de muy variado tipo, que se autodenominan Movimientos Sociales.

El impacto de la crisis (económica, política y social) en los últimos años acelera esta sinergia entre los actores sociales, produciendo una plataforma de carácter eminentemente político-ideológico que opera como aglutinante en la movilización contra el gobierno y consagra el diálogo como escenario para negociar los límites del ajuste y las orientaciones del modelo económico.

La dispersión y complejidad de las reivindicaciones contenidas en la plataforma de la CONAIE-Movimientos Sociales y la falta de certezas en la esfera gubernamental (y de los demás actores políticos) acerca del modelo modernizador y de los ajustes que se deberían impulsar dificultan cualquier intento de diálogo entre las partes, reduciéndolos a episodios de negociación de prebendas (cuotas de proyectos, participación institucional, atención de asuntos puntuales), al final de los cuales la eficacia simbólica de la CONAIE aumenta, al mismo tiempo que se represa el tratamiento de la agenda (crecientemente politizada) de los Movimientos Sociales en su conjunto.

Para el levantamiento de julio de 1999, el complejo CONAIE-Movimientos Sociales está constituido, en lo principal por: (i) la amplia red de organizaciones indígenas de todo el país; (ii) los usuarios del seguro campesino que sienten amenazado el servicio; (iii) los campesinos de la costa endeudados con el Banco de Fomento y sin recursos para organizar las nuevas siembras; (iv) los comerciantes minoristas de las principales ciudades presionados por las modificaciones al régimen fiscal; (v) las federaciones de sindicatos de las empresas públicas enfrentados a la modernización y privatización de las mismas; (vi) en general, un conjunto de agrupaciones y dirigentes sociales representando a demandantes de servicios y a los afectados por la crisis bancaria y por las medidas de ajuste.

Se han sumado a este complejo, episódicamente, los transportistas, los estudiantes, algunos sindicatos de empleados del sector público y, en general, todos aquellos que se sienten afectados o amenazados por el rumbo que han tomado o podrían tomar las políticas impulsadas desde el Gobierno en el proceso de modernización del Estado (entendido

principalmente como adelgazamiento y privatización) y que no cuentan con medios propios de representación y negociación a nivel nacional.

La dinámica que se ha descrito modifica progresivamente la plataforma inicial del movimiento indígena en el sentido de una alta politización, hasta el punto expresado en el levantamiento de enero del 2000, esto es el desconocimiento de las autoridades constituidas (ejecutiva, legislativa y judicial) y la pretensión de reemplazarlas por mecanismos legitimados socialmente: los parlamentos populares, la Junta de Salvación.

Este último desarrollo de la lucha del complejo CONAIE-Movimientos Sociales permite pensar que la agregación de un sinnúmero de intereses y de organizaciones que los impulsan, ha diluido el carácter de una coalición de intereses, como lo fue en sus inicios la CONAIE, capaz de impulsar pro-

puestas alternativas; dando paso a una coalición basada en su orientación común contra un objetivo (*target oriented coalition*) que expresa el rechazo compartido al modelo económico, al esquema de gobernabilidad y a la corrupción como su signo más emblemático.

Finalmente, las características anotadas permiten comprender que tensiones entre las Fuerzas Armadas y el Gobierno Nacional y tensiones al interior de ellas, también relacionadas con el ajuste económico, la modernización y la

corrupción, encontraron una oportunidad de posicionarse en este escenario y sumarse a una protesta genérica en contra del modelo, en las condiciones y con los resultados que son de dominio público.

Tal como se ha indicado en párrafos anteriores, se puede asumir que el complejo CONAIE-Movimientos Sociales se ha convertido en una coalición de carácter eminentemente político, que pretende reemplazar la representación tradicional (los partidos políticos y las organizaciones gremiales), mediante formas colectivas y espontáneas de presión-negociación que a su vez sustituyen a las arenas de la democracia (el parlamento y otros mecanismos de interlocución) que han perdido su eficacia.

Los acontecimientos de enero mostraron, al mismo tiempo, que los actores están maduros y que las tensiones han alcanzado niveles muy altos.

Estas tensiones, que involucran a varios sectores sociales y no únicamente a los indígenas, irán en aumento en tanto avancen las medidas económicas

El complejo CONAIE-Movimientos Sociales se ha convertido en una coalición de carácter eminentemente político, que pretende reemplazar la representación tradicional

y laborales que parecen irreversibles a partir de la dolarización.

A muy corta distancia de los hechos, se pueden prever dos desarrollos de estas tensiones: uno enmarcado en el diálogo, que supone voluntad de las partes - es decir el gobierno, los movimientos sociales y otros sectores representados en los partidos políticos tradicionales - para encontrar mecanismos que permitan salir de la profunda crisis económica, política y social, sin sacrificar los intereses de los más pobres ni la dignidad nacional. Esto es, modernizar el país y articularlo al contexto internacional compartiendo los costos, mitigando los impactos, construyendo alternativas para todos.

Pero también se puede temer otro desenlace: un gobierno y una clase económica empeñados en imponer un programa inflexible, sólo para unos pocos. Un movimiento social radicalizado, puesto contra la pared, como en un callejón sin salida. Unas Fuerzas Armadas resintiéndose las heridas de su propia crisis. La frágil democracia ecuatoriana no podrá procesar estas tensiones. Nuevas movilizaciones serán contenidas con violencia. Lo que es ahora un movimiento de legítima defensa de intereses amenazados podría dar paso a formas de lucha irregular permanente contra un Estado que se ha tornado ajeno.

El ajuste y la reforma es ahora la caja de pandora; pero el país no tolera ya otra vuelta de tuerca. No caben soluciones unilaterales, ni posturas irreductibles, pero tampoco hay tiempo.

La CONAIE ha mostrado por varios años capacidad para liderar la protesta y para encontrar salidas negociadas, siempre favorables para el país. Ahora enfrenta su reto más alto: reconducir la lucha hacia las arenas democráticas y conquistar en ellas los espacios para que los más pobres y los afectados por la crisis y por el ajuste puedan actuar desde sus intereses legítimos, proponer soluciones posibles y negociarlas. Las elecciones venideras, el sistema de circunscripciones territoriales indígenas y otras normas ya establecidas en la Constitución, varias conquistas ya conseguidas en el pasado que pueden ser fortalecidas, ofrecen oportunidades para procesar salidas hacia adelante. Sin embargo, ninguna de estas conquistas resuelve el problema de los otros implicados.

La lucha nacional indígena liderada por la CO-

NAIE ha develado las causas profundas de la pobreza y los mecanismos de la inequidad, y ha llamado la atención acerca de que las mismas están enraizadas en el modelo económico y en la corrupción. Continúa negociando la atención de las demandas campesinas y luchando por la dignidad de los pueblos indígenas, pero ha enriquecido su plataforma con preocupaciones por el destino de la nación como totalidad social. Está aún por verse si hay un gobierno y una sociedad a la altura de este reto.

Retos y paradojas para los movimientos indígenas en la región⁽¹³⁾

En varios países del continente, particularmente en los de la región andina, los movimientos indígenas contemporáneos se estructuran a lo largo de la década de 1980 y se desarrollan plenamente en los últimos cinco años. Tienen como antecedentes las luchas campesinas de las comunidades agrarias de los altiplanos (por tierra y desarrollo) y la emergencia organizativa y de revitalización étnica de los pueblos de los bosques tropicales (por territorios y autonomía). La construcción de movimientos nacionales a partir de estos antecedentes es el reto más complejo del movimiento y

un proceso en el cual se forja su perfil como nuevos actores sociales, generadores de una nueva forma de ser nacional e indígena⁽¹⁴⁾.

Desde esta condición hay dos elementos muy importantes en la formación de los movimientos nacionales: el establecimiento de una plataforma reivindicativa común a todos los pueblos y el tejido de una red organizativa suficientemente comprensiva de la diversidad. La solución de estos dos asuntos aloja al mismo tiempo el germen de su crisis, al inicio de la cual posiblemente estamos asistiendo.

La construcción de una plataforma común arranca de un proceso de agregación de las demandas particulares y diversas de los pueblos y comunidades en los ámbitos locales y regionales, operación que supone no únicamente la suma de reivindicaciones y expectativas, sino la emergencia de nuevas categorías reivindicativas (como autonomía, territorio, autorregulación) y de medios de simbolización (como nación, nacionalidad y pueblo indígena) útiles para recoger las demandas y expresarlas en una estrategia global. Este proceso

La CONAIE ha mostrado por varios años capacidad para liderar las protestas y para encontrar salidas siempre favorables al país

de conversión, que se da de modo gradual, resulta sumamente complejo y riesgoso porque implica responder a expectativas y urgencias inmediatas con propuestas para el largo plazo, mantener las primeras a nivel local y regional y desarrollar las segundas para el ámbito nacional e internacional y abstraer de las particularidades de las primeras los grandes objetivos de las segundas.

Cuando esta operación rebasa el nivel de un conjunto de comunidades o de una etnia y atraviesa tradiciones y experiencias distintas (como en los Andes y la Amazonia por ejemplo), o involucra a pueblos con grados de desarrollo diferenciados y/o con marcadas diferencias sociales y económicas a su interior (como en México o Guatemala), el nivel de complejidad es muy alto y puede ser también el de su fragilidad. Inevitablemente, el movimiento hacia la formulación de una plataforma común contribuye al reconocimiento de las reivindicaciones en el nivel local y al mismo tiempo requiere ser formulado como una demanda máxima en el nivel nacional, dando origen a la paradoja de que mientras más alta y compleja es la plataforma del movimiento nacional y por tanto la retórica de sus líderes, menos parece responder a las demandas específicas del nivel local y, por tanto, al reclamo de los dirigentes ⁽¹⁵⁾.

En general, este proceso de generación de una plataforma de lucha común a todos los pueblos indígenas de un país o región se consigue mediante la juridización ⁽¹⁶⁾ de sus demandas, esto es, la conversión del conjunto de reivindicaciones en un reclamo genérico de reforma constitucional y legal, así como de reconocimiento de una "legalidad indígena" propia.

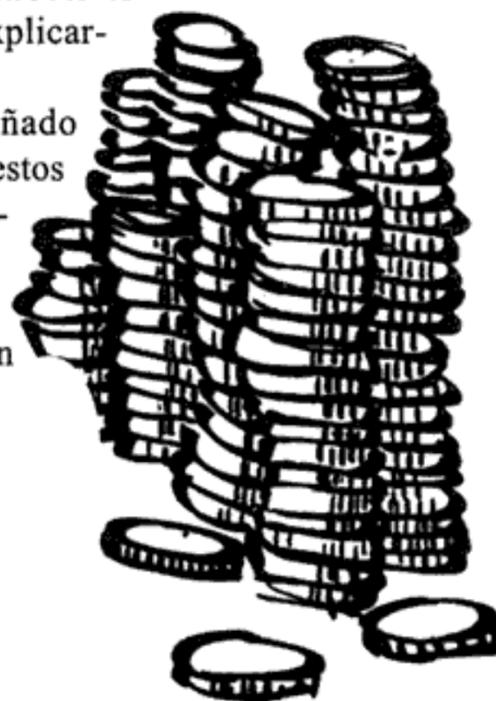
Con los procesos organizativos ocurre algo similar. Diversas dinámicas sociales y multitud de formas organizativas deben entretenerse para dar origen a uniones de nivel cada vez más alto y, mientras más eficaz es la operación por la que se construye una representación unitaria y nacional, más fuertes se tornan las representaciones locales y regionales y por tanto más independientes y particulares en su forma; las competencias, las diferencias y las rupturas se potencian al interior del movimiento conforme este se desarrolla nacionalmente ⁽¹⁷⁾. Las organizaciones de base conservan

su carácter territorial y fundamentalmente productivo, las organizaciones nacionales se vuelven ubicuas, se politizan, tienen dificultades para promover proyectos de fomento productivo y enfatizan más las rupturas que las alianzas que definen sus fronteras.

Hay un factor que profundiza aun más esta aparente paradoja: la experiencia organizativa de los indígenas de tierras altas (principalmente campesinos) se basa en modelos sindicales, forma que emula la organización administrativa del Estado y se adopta en relación con ella y que condiciona sistemas jerárquicos de representación y ejercicio de la autoridad. En contraste, los pueblos de bosques tropicales conservan todavía una dinámica basada en el parentesco y en las alianzas étnicas (tribales) establecidas sobre espacios muy poco estructurados desde el punto de vista político y administrativo. El encuentro de estas dinámicas organizativas y la construcción de una alternativa común es difícil.

El surgimiento y desarrollo de los movimientos indígenas ha enfrentado estas paradojas con relativo éxito en países como Ecuador y Colombia y está resolviéndose en Bolivia y Chile; sin embargo, las soluciones cargan de tensiones la relación al interior de los movimientos indígenas y provocan rupturas y recomposiciones, avances y retrocesos, cambios en los planteamientos y circulación de las dirigencias. Pensar al movimiento como una red con infinidad de nudos de valores diversos, unos más sensibles a las tensiones y con zonas de fortaleza y de debilidad, quizá nos permitiría comprender mejor su naturaleza, reconocer el alcance de sus rupturas y explicar-nos su continuidad.

El caso de Ecuador, reseñado antes, nos obliga a repensar estos procesos, en términos de encontrar sus límites superiores: hay que esperar los acontecimientos que aun están ocurriendo y, probablemente tomar distancia.



NOTAS

(1) Esto implica una generalización que podría extrapolar situaciones sumamente diversas, pero que permite establecer tendencias.

(2) Utilizo estos conceptos en el sentido de field, desarrollado por Swartz, Turner y Tudden en *Political Anthropology*.

(3) Es esto precisamente lo que de muy diversas maneras vienen haciendo un número creciente de analistas, trabajando en áreas como la sociología del derecho y la antropología jurídica, y en temas como el pluralismo legal y los derechos indígenas.

(4) Este término lo ha propuesto y utiliza Magdalena Gómez en varios textos; entre otros su artículo "La juridización de los indígenas ante la nación mexicana" en Iturralde (Comp) *Orden Jurídico y Control Social*; México DF, Instituto Nacional Indigenista, 1994.

(5) Este numeral resume ideas sobre la relación Estado-Pueblos Indígenas que he desarrollado en varios textos anteriores. Entre otros los artículos: "Los Pueblos Indígenas y sus Derechos en América Latina" en: *Crítica Jurídica* 11, México DF, IJ-UNAM, 1993 y *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, 1993), "Pueblos Indígenas y Estados Latinoamericanos: una relación tensa" en *Lo Pluri-Multi o el Reino de la Diversidad*, La Paz, ILDIS, 1993

(6) Natalia Wray formuló estos puntos para el caso de Ecuador en su artículo "La construcción del movimiento étnico-nacional-indio en Ecuador: carácter y dimensión de su demanda", publicado en *América Indígena* 49:1, marzo 1989.

(7) He escrito sobre el tema en: "Los pueblos indios como nuevos sujetos sociales" en *Nueva Antropología* 39, México DF, 1990; y "Los Pueblos Indios y el campo Indigenista" en *Seminario Permanente sobre Indigenismo*, México DF, Instituto Nacional Indigenista, 1990.

(8) He tratado este tema extensamente en "Movimiento Indio, Costumbre Jurídica y Usos de la Ley", en Stavenhagen e Iturralde (compiladores) *Entre la Ley y la Costumbre: el derecho consuetudinario indígena en América Latina*, México DF, Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989. En los últimos años han aparecido varios libros que dan testimonio de este desarrollo; ver entre otros: E. Sánchez. Roldan y M.F. Sánchez *Derechos e identidad: los pueblos indígenas y negros en la Constitución Política de Colombia de 1991*, Bogotá, Disloque Editores, 1991. Alberto Wray et al. *Derecho, pueblos indígenas y reforma del Estado*, Quito, Editorial Abya Yala, 1993. Diego Iturralde (Compilador) *Orden Jurídico y Control social*, México DF, Instituto Nacional Indigenista. Teresa Valdivia (Com-

piladora) *Usos y costumbres de la población indígena de México*, México DF, Instituto Nacional Indigenista. Varios autores *Derechos Territoriales Indígenas y Ecología en las selvas tropicales de América*, Bogotá, Fundación Gaia y Cerec, 1992. Ramón Torres (editor) *Derechos de los Pueblos Indígenas: situación jurídica y políticas de Estado*, Quito, CONAIE, Abya Yala y CEPLAES, 1995. Juliana Santilli (Coordinadora) *Os Direitos Indígenas e a Constituciao*, Porto Alegre, Núcleo de Direitos Indígenas y Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

(9) Este resumen ha sido extractado de un texto preparado por un colectivo formado por líderes indígenas, abogados y antropólogos, invitados en varias oportunidades por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos entre 1989 y 1991, que permanece inédito.

(10) En el período se reformaron en este sentido las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala (no aprobada) México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela.

(11) Lo mismo que el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México (1994).

(12) Ecuador, lo mismo que Venezuela, posterga la crisis gracias a la contribución de las exportaciones de petróleo y el alto nivel de endeudamiento en las décadas de 1970 y 1980. En los dos países las reformas constitucionales y el reconocimiento de los derechos indígenas son tardíos.

(13) El siguiente texto proviene del artículo: "Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas" publicado en *Alteridades*, año 7, nr. 14, en el cual analizo además las fortalezas y debilidades de los movimientos indígenas.

(14) El surgimiento del movimiento nacional indígena en este sentido, es más temprano en Ecuador y Colombia; en Bolivia y Chile está en curso y en Venezuela y Perú es incipiente. En otras regiones el proceso muestra un ritmo muy variado, cabe destacar los casos de Panamá, Nicaragua y recientemente Honduras. En México y Guatemala, por la complejidad de su composición étnica, se dan coyunturas de unidad o de dispersión que hacen difícil comprender el alcance de su desarrollo.

(15) Esta imagen paradójica es frecuentemente utilizada para alegar la cupularización de las dirigencias y negar al movimiento su carácter real.

(16) Este proceso de juridización (ver nota 3) puede ser comprendida como un componente clave de la operación constitución y reforzamiento de esa nueva identidad indígena.

(17) Esta es otra imagen paradójica de la cual se sirven quienes argumentan la falta de unidad del movimiento y pretenden deslegitimar a sus representantes.