

# Identidades, etnicidad y racismo en América Latina

Fernando García, compilador

# Identidades, etnicidad y racismo en América Latina



# Índice

<b>Presentación</b> .....	<b>9</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>11</b>
<i>Fernando García Serrano</i>	
<b>I. LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y SU RELACIÓN CON EL ESTADO</b>	
<b>La normalización multicultural en la Guatemala neoliberal post conflicto</b> .....	<b>27</b>
<i>Santiago Bastos</i>	
<b>Movimiento cocalero, política y representación: los casos boliviano y peruano</b> .....	<b>47</b>
<i>Mayari Castillo y Anahí Durand</i>	
<b>Los movimientos indígenas en contra del Plan Puebla Panamá</b> .....	<b>73</b>
<i>Maya Collombon Bermúdez</i>	
<b>Bolivia: posibilidades históricas de la autodeterminación indígena o reforma criolla</b> .....	<b>87</b>
<i>Pablo Mamani</i>	

© 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: 978-9978-67-187-0  
Cuidado de la edición: Paulina Torres  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Ripergraf  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: noviembre, 2008

II. LOS INDÍGENAS URBANOS  
Y LA GLOBALIZACIÓN

**Indígenas urbanos en Quito:  
el proceso de etnogénesis del pueblo Kitukara** ..... 107  
*Álvaro Gómez Murillo*

**La discriminación laboral de los indígenas  
en los mercados urbanos de trabajo en México:  
revisión y balance de un fenómeno persistente** ..... 121  
*Jorge Horbart*

**La construcción de la identidad mapuche en contextos  
urbanos y rurales de la Wall Mapu, Argentina** ..... 159  
*Mirta Millán Ramírez*

**Redefiniendo identidades culturales.  
Jóvenes universitarios migrantes en el altiplano peruano** ..... 181  
*Luis Rivera Vela*

**Identidades, traducao e hibridismo:  
a problemática dos Guarani e Kaiowá urbanos  
no estado de Mato Grosso do Sul/Brasil** ..... 203  
*José Trajano Vieira*

III. DERECHO, SOCIEDAD E INTERCULTURALIDAD

**Proteccionismo humanista:  
retórica y praxis del neo indigenismo en el Ecuador** ..... 229  
*Gina Chávez Vallejo*

**El pluralismo jurídico y político a partir del caso  
de las rondas campesinas de Cajamarca** ..... 247  
*Emmanuelle Piccoli*

**Mujeres indígenas, justicia y derechos:  
los retos de una justicia intercultural** ..... 269  
*María Teresa Sierra*

**La política de la multiculturalidad en México  
y sus impactos en la movilización indígena:  
avances y desafíos en el nuevo milenio** ..... 289  
*Laura Valladares*

IV. RACISMO Y PUEBLOS AFRO DESCENDIENTES

**Racismo e identidades na luta em torno de um  
programa de reserva de vagas –cota étnica– para  
ingresso em cursos de uma universidade pública do Brasil.  
Relato e análise de caso** ..... 311  
*Joao Marcos Alem*

III.  
Derecho, sociedad  
e interculturalidad

# Proteccionismo humanista: retórica y praxis del neo indigenismo en el Ecuador

Gina Chávez Vallejo\*

## Antecedentes

El indigenismo, esto es, la política estatal dirigida hacia los pueblos indígenas que habitan el Ecuador vigente hasta mediados del siglo XX, se caracterizó por ejercer un proteccionismo estatista que excluía la participación de los beneficiarios de dichas políticas en su diseño y ejecución, y demandaba la transculturización como modelo social.

En las relaciones interétnicas, el Estado nacional fue heredero de las concepciones coloniales sobre el indio y su condición social. En la colonia, las políticas específicas para los indígenas se expresaron en el tutelaje clerical justificado a partir de una concepción etnicista que adjudicó al indígena un estatus (privilegio) de rústico, miserable y menor de edad (Clavero, 1994).<sup>1</sup> Ya en la República, el estado de ciudadanía igualitaria regiría para una parte de la población, y aunque el concepto fue abarcando a mayores segmentos de la población, no fue sino hasta 1979, cuando se aprueba el voto facultativo para los analfabetos, que la estructura polí-

\* Profesora asociada del Programa de Antropología, FLACSO, sede Ecuador.

1 Su estatus jurídico del indio en la Colonia resulta de la concurrencia de tres categorías jurídicas coloniales: el estado de rústico, de persona miserable y de menor de edad. La rusticidad es la falta de participación en la cultura letrada. Los rústicos podían guiarse en materias privadas conforme a sus costumbres. Es miserable quien no valiéndose por sí mismo socialmente, requería de un amparo especial (indígenas, huérfanos, viudas). El menor de edad tenía una limitación de la razón humana y no era gente de razón plena. Esta categorización produce un verdadero estatus de etnia. Par mayor análisis ver: Juan de Solórzano Pereyra (1647); Paulino Castañeda (1971); Martha Norma Oliveros (1967).

tica abre el ejercicio de la ciudadanía para los indígenas, considerando que para ese entonces la población indígena era mayoritariamente analfabeta.<sup>2</sup>

El liberalismo de finales del siglo XIX y comienzos del XX, propulsor del laicismo, el fortalecimiento estatal, la integración nacional y el impulso económico, inauguró lo que podría denominarse la primera política de la diferenciación expresada en las políticas de “amparo a la pobreza”, que buscaron estimular la integración del indio, eliminando el trabajo precario. Por lo que significaron estas medidas para la vida del país en aquella época, se abrió un debate sobre la igualdad, los privilegios y la condición del indio (Prieto, 2004).

Las políticas de “amparo a la pobreza”, tuvieron vigencia hasta mediados del siglo XX, e hicieron parte de las políticas modernizantes basadas en criterios socioeconómicos que se orientaron al fortalecimiento de la inversión estatal en infraestructura pública, el apoyo a las exportaciones y la reforma agraria, fundamentalmente. La reforma agraria propuso la modernización del campo y la dinamización de la economía mediante un nuevo esfuerzo por la eliminación del trabajo precario, la redistribución de la tierra y la eliminación de la categoría social indio, sustituida por el concepto de “campesino”,<sup>3</sup> desplazando la visión etnicista vigente hasta entonces.

Las políticas indigenistas, y las relaciones interétnicas que éstas propiciaban en el contexto de América Latina fueron diseñadas por el Instituto Indigenista Interamericano (III), constituido en 1942. Para el Instituto, la viabilidad de América Latina dependía de la construcción de una identidad de nación moderna, que sólo era posible superando todo rasgo del pasado tradicional representado por lo indio.

2 La primera Constitución del Ecuador, 1835, mantiene intacta la condición del indio. Nombra a los curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios. Las constituciones de 1906 y 1929 establecen que los poderes públicos deberán protección a la raza india en orden a su mejoramiento en la vida social. En 1937 entra en vigencia la Ley de Comunas Campesinas e Indígenas, para promover la organización y el trabajo campesino en orden a las necesidades de fortalecimiento de la economía nacional.

3 La noción de “campesino” fue problemática para los pueblos indígenas porque representaba una pérdida territorial e identitaria que venía siendo defendida a lo largo de la historia. Con la noción de campesino se eliminaba la condición étnica así como la noción de territorio comunitario, dos conceptos que fueron configurando la identidad de pueblos indígenas que hoy ostentan.

## Modernización y desarrollo: tutelaje de nuevo cuño

Los desafíos del desarrollo económico y la modernización del Estado requerían de una determinada integración del indígena a la sociedad nacional.

Las políticas desarrollistas pusieron énfasis en la condición económica y situacional del indio –pobre y rural–, por lo que las políticas implementadas en esta época, reflejadas en la reforma agraria, sostuvieron la promoción estatal de la organización de comunidades indígenas-campesinas, de cooperativas y asociaciones de producción campesina, e incentivaron innovaciones técnico productivas favorables al desarrollo económico, todo lo cual terminó desarticulando los sistemas de vida indígena.

Extinguido el indio, el campesino dueño de la tierra, o en su condición de mano de obra del hacendado, emprendía el camino hacia la modernidad. La aculturación del indígena era sólo el precio que debía pagar para conseguirlo.

Las políticas indigenistas de esta época fueron eficientes para impulsar un modelo económico de corte nacional capitalista requerido de mano de obra barata, pero indiferente a la exclusión económica y social en la que se encontraban los indígenas. Aceleró un proceso de desarticulación social y cultural al interior de numerosas comunidades, especialmente de la sierra, facilitada por una ola migratoria interna que desplazó población indígena de la sierra hacia la costa, fundamentalmente, aunque también hubo un desplazamiento hacia Quito, la capital. Con el tiempo, esta población desplazada conformaba lo que ahora se conoce como los cinturones de miseria de las grandes ciudades ecuatorianas de Quito y Guayaquil. Paralelamente, estos espacios de marginalidad y exclusión se fueron constituyendo en espacios de reproducción y reinención cultural del indígena en el contexto urbano.<sup>4</sup>

Hasta esos momentos, era impensable que los indígenas participen del diseño de las políticas públicas que les atañen, menos aún de las políticas

4 De acuerdo a varios estudios, la migración interna no ocurre de forma caótica. Cuando alguien decide migrar es orientado respecto del lugar donde llegar y los parientes y compadres que los pueden acoger. Estos contactos son su primer destino, y en muchos casos, el lugar en donde hará su vida en la ciudad. De esta manera se han conformado barrios enteros compuestos por oriundos de regiones comunes (Hernández, 2006).

públicas nacionales. A finales de los años 1960, con apoyo de sectores de la iglesia católica y evangelista se constituyen organizaciones indígenas de tipo gremial. Estas organizaciones, inicialmente se conformaron con el ánimo de canalizar algunas ventajas de la reforma agraria, pero luego se reinventaron como organizaciones propias que asumieron la representación no sólo gremial sino política de sus miembros, y sirvieron como canales para expresar demandas específicas al Estado central. A nivel regional, los encuentros Barbados I y Barbados II<sup>5</sup> representaron un hito al incorporar por primera vez a líderes indígenas de la época como interlocutores válidos en el tratamiento de la problemática indígena, con lo cual se puso en evidencia que el indigenismo dejaba de ser viable como solución para enfrentar los problemas interétnicos.

#### El encanto de lo étnico: emergencia y trance del movimiento indígena

La apuesta por la extinción del indígena hecha por los esfuerzos de transformación del indio en campesino, para la década de los años 1990 se vio perturbada por la emergencia de demandas indígenas sobre derechos territoriales y organizacionales, a los que se acompañaron impugnaciones abiertas a las políticas económicas neoliberales que venían siendo impulsadas por las elites nacionales desde los años 1980 (Burbano, 2000).

5 Los antropólogos asistentes a la primera reunión de Barbados (1971), cuyo tema central fue el etnocidio, llamaron la atención de la opinión internacional acerca de la muerte física y cultural de las sociedades indígenas. El eco de esta denuncia puede considerarse como el detonante de un cambio en el planteamiento de la cuestión india que se hizo patente en Barbados II (1977). A esta reunión acudió una mayor representación de intelectuales y líderes indios y centró su atención en los movimientos de liberación indígena de América Latina. Se planteó la unidad de la población india como el gran objetivo para superar la situación de dominación física y cultural a la que están sujetos los indios de América. Para alcanzar este objetivo de liberación se consideró necesario desarrollar una organización política propia y auténtica, así como desarrollar una ideología consistente y clara, cuyo elemento aglutinador sea la propia cultura (Declaración de Barbados II). En Barbados II puede apreciarse de modo inequívoco el giro hacia lo que algunos comenzaron a llamar postindigenismo, representando, además, la política contestataria más evidente y consistente de la década de los años 1970.

La emergencia indígena cautivó a sectores sociales e intelectuales cuestionados por una profunda crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales. Crisis no superada hasta los actuales momentos y detonante de la última crisis política que pretende ser zanjada mediante la realización de una nueva Asamblea Nacional Constituyente.

Esta suerte de encantamiento por lo étnico se vio estimulado por la forma ritual con la que acompañan sus demandas los indígenas. Luego de numerosos episodios de lucha por la reforma agraria, ya con organizaciones propias, posicionados en el ámbito público, inician, en 1990, un ciclo de acciones reivindicativas cargadas de simbolismo y expresión étnica. El primer levantamiento indígena en 1990 se realizó en junio, mes en que se celebra la “Fiesta del Sol” o “Inti Raymi”, fiesta mayor indígena. En este levantamiento se anunciaba el regreso del Pachakutik, que indica la vuelta al tiempo de los indios, en la cosmología indígena.

En 1992, se realiza la marcha de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza OPIP, organización indígena de la amazonía ecuatoriana, demandando al gobierno central la entrega de territorios ancestrales. Esta marcha coincidía con la celebración oficial de los quinientos años del denominado “encuentro entre dos mundos”, ocasión que fue utilizada por el naciente movimiento indígena para poner a discusión los efectos del colonialismo y el indigenismo.

La emergencia del movimiento indígena o ritualismo de resistencia,<sup>6</sup> posicionó como no había ocurrido antes a los indígenas en el contexto nacional. Su participación en la política nacional y local provocó tantas expectativas como resquemores. Pero más allá de las significaciones y percepciones, la presencia indígena obligó a un replanteo de las políticas y retórica oficialista expresada en acciones y medidas que de partida delinearían la cancha en donde el nuevo indigenismo se disponía a jugar.

El movimiento indígena ecuatoriano, irrumpe en el escenario político del país celebrando<sup>7</sup> varios episodios de movilización hasta que en 1996

6 Thurner (2000), considera a las prácticas rituales como modo de dominación o como modo de resistencia.

7 Utilizo la expresión “celebración” porque las acciones articuladas por las organizaciones indígenas, en especial las de la década de los años 1990, hacen de la protesta y la resistencia política una ritualidad enmarcada en lo que conciben como “el regreso de los tiempos” o Pachakutik.



conforma el Movimiento Plurinacional Pachakutik-Nuevo País, como una alianza interétnica de nuevo tipo, en donde confluían indios y mestizos en un compromiso político de renovación democrática, articulación de lo identitario y lo clasista, visibilización étnica e impugnación al modelo económico neoliberal implementado desde la década de los años 1980. A decir de Burbano (2000):

“Si bien Pachakutik integra distintas demandas de la sociedad –indígenas, sindicatos progresistas, movimientos sociales, grupos religiosos, intelectuales de la izquierda tradicional (Alcántara, Freidenberg 2001: 237)- su importancia viene dada por haber incorporado la “cuestión étnica” como tema central de los debates políticos de la democracia ecuatoriana. Su particularidad deriva justamente de su estrechísima vinculación con la CONAIE<sup>8</sup>. Es la única agrupación política ecuatoriana cuyas bases se definen como un movimiento social”.

Las posteriores acciones de organizaciones indígena y del movimiento Pachakutik, facilitarán un rápido ascenso del movimiento indígena en la palestra política del país participando, contribuyendo o dinamizando la disputa política del momento.

Los sucesivos gobiernos, desde los años 1990, se vieron en la necesidad de dar respuestas a esta ola de demandas étnicas. El gobierno de Rodrigo Borja entregó una importante extensión territorial en la amazonía ecuatoriana, luego de la marcha de la Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP. El gobierno de Abdalá Bucaram, en agosto de 1996, creó el Ministerio de Asuntos Étnicos. El gobierno interino de Fabián Alarcón (1997), creó el Consejo de Planificación y Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros, CONPLADEIN, constituido por representantes de las organizaciones nacionales agrarias. En 1998 se inicia el Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, proyecto financiado por el Banco Mundial, conformado

8 CONAIE, Confederación de Nacionalidades y Pueblos Indígenas del Ecuador, organización de tercer grado que agrupa a organizaciones a nivel nacional, se formó a finales de los años 1980. La conformación de la CONAIE facilitó la articulación de lo que se conoce como movimiento indígena, esto es, la expresión política de la reivindicación étnica, que luego, en 1996, articuló el Movimiento Pachakutik, brazo electoral y expresión orgánica del movimiento indígena.

ya no con representación de las organizaciones indígenas de tipo gremial, sino por pueblos y nacionalidades. En diciembre de 1998 se crea el Consejo Nacional de Pueblos y Nacionalidades del Ecuador, CODENPE, como una entidad pública de representación de los pueblos autodefinidos como nacionalidad indígenas.

De acuerdo a Bretón (2005: 53), el Estado asume una nueva perspectiva sobre el desarrollo rural en enfoques parciales: la sostenibilidad, la descentralización del Estado, el enfoque de género y la inversión en “capital social”, lo que a Guerrero y Ospina (2002) les lleva a considerar que la noción de capital social impregna todas las intervenciones relevantes recientes en el medio rural ecuatoriano, en especial el más ambicioso programa realizado en Ecuador: el PRODEPINE.

Una de las consecuencias de su posicionamiento político fue que líderes indígenas vinculados a la CONAIE, comenzaron a ocupar espacios de designación en estas entidades públicas creadas para atender reivindicaciones concretas de los indígenas: CODENPE, PRODEPINE, Dirección Nacional de Educación Bilingüe, Dirección de Salud Indígena, etc., generando una aparente sensación de superación de la larga noche de exclusión indígena.

Luego de una década de levantamientos indígenas, los indios del Ecuador se encontraban en la cúspide del poder. Sin embargo, salta a la vista que el neo-indigenismo que parecía abortar toda forma de proteccionismo y tutelaje no pasaba de ser un modelo corporativista que atiende ciertas demandas, por lo general de tipo puntual, coyuntural y muchas veces electoral, que lejos de abrir la democracia a las garantías de la integridad étnico-cultural de los pueblos indígenas, fue diseñado para ensayar una nuevas formas de desarticulación organizativa, no sólo de sus organizaciones sino también de su base comunitaria. Burbano (2003) sostiene que:

“La transferencia de recursos puede seguir dos caminos: una vía corporativista, utilizada tradicionalmente por el Estado ecuatoriano para atender demandas de grupos particulares (De la Torre, 2003; Bustamante, 2000); o una vía redistributiva sustentada en un reconocimiento universal de derechos sociales. El corporativismo es un modelo de reconoci-

miento que hace el Estado de los grupos subalternos, pero a condición de frustrar construcciones ciudadanas amplias y universales. Hay quienes creen, otra vez desde la sospecha, que se trata de un mecanismo por el cual los dirigentes indígenas resultarán cooptados por el gobierno y el Estado (De la Torre, 2003: 63). Aún más, en el caso concreto de los indios, las elites blancas habrían desplegado a lo largo de los últimos años una estrategia constante para incorporar al sistema parte de las reivindicaciones planteadas por esos grupos, pero sin alterar significativamente la estructura de poder”.

Como teme Burbano, la estrategia corporativista si bien permite transferir recursos hacia los indios, plantea el riesgo de aislarlos en su propio particularismo.

El Informe Alternativo del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT (García y Sandoval, 2007), realizado por FLACSO en una importante coalición con organizaciones regionales, refleja algunos montos de la inversión estatal para pueblos indígenas entre 1999 y 2006, demostrando la atención oficial dada a este segmento de la población.

En entrega de tierras:

- 120 mil hectáreas para beneficio de 2 mil familias.
- 105.596 hectáreas de patrimonio del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario. INDA, que benefició a 55 comunidades locales (1.832 familias).
- 17.084 has. de patrimonio del Ministerio del Ambiente del Ecuador, MAE, que benefició 16 comunidades de base, 273 familias.

En salud:

- 1.400.000 USD asignado como presupuesto de la Dirección Nacional de Salud Indígena, de los cuales el 57 por ciento son destinados para gastos operativos.

En educación:

- 2.802 centros educativos en 16 provincias. 6.000 profesores educan a 123.400 estudiantes.
- Se ha invertido en la producción de material didáctico para profesores y estudiantes en diversas lenguas indígenas.

En desarrollo local y organizacional:

- Prodepine, entre 1998 y 2002 canalizó recursos por 50 millones de dólares para proyectos de fortalecimiento organizacional indígena y afroecuatoriano de segundo y tercer nivel, apoyo a regularización de los derechos sobre la tierras y el agua, inversiones rurales y de crédito y fortalecimiento institucional del CODENPE y Consejo de Desarrollo Afroecuatoriano, CODAE.
- CODENPE, entre el 2001 y 2005 ha invertido cerca de 9 millones, quinientos mil dólares en proyectos de desarrollo local en 18 provincias.
- El Programa de Fortalecimiento a los Municipios Indígenas Alternativos, FORMIA, ha invertido entre el 2002 al 2005, algo más de 3 millones de dólares, beneficiando a 32 municipios que abarcan una población de alrededor de 800 mil personas.
- El Proyecto de Desarrollo Rural de la provincia de Cotopaxi, ha canalizado 6.800.000 dólares para beneficios de 100 mil personas.
- El Proyecto Silae, apoya proyectos de generación de energía en la amazonía con una inversión de 922 mil dólares.
- El Fondo de Desarrollo de Pueblos Indígenas, Fodepi, constituido en el 2002 con un capital inicial de 10 millones dólares, ha brindado apoyo en becas, aunque ha tenido dificultades para operar por razones técnico-operativas del fondo.

Otros:

- Secretaría del Frente Social, inversión de cerca de 50 millones de dólares entre el 2004 y 2005.
- Ecorae, en el 2006 invirtió 242 mil dólares para proyectos de desarrollo.
- Programa Sur de la USAID, tras la firma de la paz con Perú.
- Programa para mejoramiento de infraestructura productiva en la zona de frontera norte.
- Programa de mejoramiento social y ambiental en la zona de frontera norte.

Los temores de Burbano parecen haberse cumplido ya que las cifras revelan que aunque son significativos los rubros de inversión, éstos no sirvieron para mejorar las condiciones de vida de la población indígena que más del 80 por ciento viven en condiciones de pobreza. La preocupación se agrava al considerar que desde finales de la década de los años 1990, estas políticas son aplicadas con participación directa de líderes indígenas.

Esta realidad lleva a considerar que el modelo institucional de transferencia de recursos esconde viejos y nefastos corporativismos encaminados a domesticar la protesta indígena, con resultados halagadores para el poder central.

La presencia del movimiento indígena, sin duda, sirvió para democratizar los espacios públicos y redefinir los juegos de poder en torno a la construcción de identidades étnicas en el Ecuador. Esto, sin embargo, no ha sido suficiente para imprimir cambios de fondo en la situación económico-social de la población indígena, ni para inspirar transformaciones en las modalidades más degradantes del juego político tradicional.

El neoindigenismo y el etnodesarrollismo —entendido como la política de Estado que incluye la participación indígena en sus ejecutorias—, entra a competir espacios de pluralismo social y político altamente com-

plejos, sin que con ello se logre revertir la precariedad económica, la marginalidad social y la exclusión cultural del conjunto de la población étnica del país. A los transeos enfrentados por el movimiento indígena en el campo de la política, se sumó una suerte de postergación de los postulados más renovadores del discurso indígena, representando su inclusión en la vida política del país, tan solo un reacomodo de fuerzas sin potencialidades para generar procesos de cambio significativos tanto en la composición socio-cultural como en el modelo económico del país.

### Retórica oficial y desarrollo legislativo: el vaciamiento de las conquistas indígenas

Si las inversiones públicas, privadas y de organismos internacionales en el sector indígena, con todo lo significativas que aparecen, no son sino estrategias corporativistas que contribuyen a la desarticulación del movimiento indígena y de sus bases comunitarias, aislándolos en su propio particularismo, la falta de desarrollo de legislación secundaria sobre derechos colectivos representa una estrategia de vaciamiento de las conquistas constitucionales indígenas.

Para Santos (1998), el Derecho se compone de retórica, burocracia y violencia,<sup>9</sup> la correlación de estos tres elementos determinará el carácter de un campo jurídico: el sentido de la democracia en un Estado moderno y complejo. Por ejemplo si un sistema tiene un predominio de violencia y burocracia será menos democrático que un sistema en el que exista un predominio de retórica y burocracia frente a la violencia.

Si tenemos que pensar al Ecuador en el marco de esta comprensión podríamos ver que existe el predominio de una burocracia ineficiente y altamente corruptible junto con una creciente violencia social, a lo que se acompaña una retórica oficialista que juega entre el populismo y el sofisma como forma política, lo que da como resultado una democracia difusa, de baja intensidad.

<sup>9</sup> Santos sostiene que la retórica, la burocracia y la violencia son formas de comunicación y estrategias de toma de decisiones, la primera basada en la persuasión, la segunda basada en las imposiciones autoritarias sustentadas en los procedimientos y estándares normativos, y la tercera basada en la amenaza de la violencia física (1998: 20-22).

La retórica del neo indigenismo, sin embargo, aunque se enmarca en esa democracia difusa es clara en poner límites a las demandas indígenas, reproduciendo nuevas formas de proteccionismo, encubierto en aperturismos democráticos y burocráticos.

El aperturismo institucional, la inversión estatal y la tolerancia política, con las consecuencias antes anotadas, encuentra sus límites en el desarrollo legislativo que debía acompañar el reconocimiento de derechos colectivos de pueblos indígenas que hiciera la Constitución de 1998.

Luego de nueve años de vigencia constitucional, los diputados indígenas de varios períodos legislativos presentaron numerosos proyectos de ley (proyecto de ley de pueblos y nacionalidades, de idiomas oficiales, de coordinación entre el derecho indígena y el derecho oficial, de salud indígena, de instituciones indígenas, entre otros).

De todos estos, sólo uno, el de Instituciones Indígenas fue aprobado por el Legislativo en el año 2007, sin que esto represente un avance significativo en el desarrollo de sus derechos colectivos.

La retórica que acompañó a la constante postergación del desarrollo de la legislación secundaria de los derechos colectivos se ve reflejada en los argumentos que sostuvo el ex presidente Gustavo Noboa Bejarano al momento de vetar totalmente la “Ley de ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas”.

Los argumentos que sustentan su veto, partían de continuas apelaciones a principios de integridad del Estado, orden público y positivismo jurídico, supuestamente afectados con esta Ley que se pretendía aprobar.

- Sostiene que coexisten grupos raciales en el Ecuador cuyas diferencias no justifican tratamientos desiguales en “aspectos fundamentales que afectan al Estado”, sin definir que considera como aspectos fundamentales. Que la igualdad ante la ley debe ser entendida en función de las “características esenciales de los ecuatorianos”, sin tampoco definir las, para justificar que no existen fundamentos para establecer “ni discriminaciones ni privilegios en razón de nacimiento, edad, sexo, etnia, y otros, salvo que estén consagrados en la Constitución, como el caso de los grupos vulnerables”.

Este argumento va en clara contravía con el pluralismo social y jurídico que la Constitución de 1998 determina, desempolvando la tan añeja

discusión sobre el estatus (privilegia), los privilegios, la igualdad y la diferencia que ha acompañado a la colonia y a la república en distintas épocas.

El ordenamiento jurídico vigente tiene como fundamento la igualdad de sus ciudadanos que, entre otras cosas, significa no discriminación por cualquiera de los motivos que menciona el presidente saliente, por lo que efectivamente, no existe ninguna justificación para establecer “discriminaciones ni privilegios”.

La Constitución de 1998, reafirmando este fundamento, efectivamente declara la igualdad ante la ley, y a la par reconoce derechos especiales, que no reconoce para el resto de la población, a determinados segmentos de la sociedad que por motivos imputables (ser jubilado, mujer embarazada, niño o anciano, indígena o afroecuatoriano); o por motivos inimputables (condición física o mental), así como por acciones de responsabilidad (daño ambiental), merecen un trato distinto.

Con este reconocimiento, la Constitución está asumiendo que la igualdad legal no representa una homogenización cultural, social ni jurídica, y que el trato distinto es requisito indispensable para lograr tanto una igualdad real de derechos para sectores sociales que por distintas circunstancias y motivos se vieron marginados de los servicios y oportunidades que ofrece el Estado, como para efectivizar la justicia social de pueblos que hasta ahora han visto truncadas sus posibilidades de realización en la sociedad.

Calificar de “privilegio” el establecimiento de normas que permiten de manera real la subsistencia de los pueblos indígenas, sólo habla de la ratificación de la tradicional (y desde 1998 inconstitucional) defensa de la igualdad formal de derechos que no hace más que encubrir privilegios para los sectores hegemónicos de la sociedad, que por vía de definición de las políticas nacionales o la invocación del principio de las mayorías, asegura el continuismo discriminatorio y de exclusión de los indígenas.

- Sostiene el Presidente que la característica del Estado ecuatoriano de ser unitario e indivisible no puede verse disminuida ni afectada por ninguna circunstancia y que esta Ley estaría exponiéndolo a su desintegración al aceptarse la existencia de verdaderos Estados dentro del Estado unitario.

El uso de sofismas es un mecanismo recurrente en la retórica de la autoridad pública y de los círculos de poder que para garantizar su status

de privilegio, presentan como argumentos racionales hechos irrealistas o poco probables.

Esto se comprueba cuando las demandas étnicas del último siglo que acaba de pasar, sólo en contados casos plantean propuestas separatistas. Algunos de estos últimos casos se han dado en Europa del Este y Europa Central, en el marco de un particular conflicto étnico-político, sin embargo, la mayoría de las aspiraciones étnicas, y más las de los pueblos de América Latina, plantean –y algunas de ellas se han resuelto– el establecimiento de regímenes autonómicos o federalistas.

Aksin (1983), hace un interesante inventario de los procesos autonómicos o federalistas con bases étnicas que han ocurrido en el siglo XX al interior de los Estados.

Estos son:

- Suiza y los países socialistas de la Unión Soviética (1922).
- Yugoslavia (después de la segunda guerra mundial).
- La República Popular China (incluyó el régimen autonómico para las regiones del Tíbet, Mongolia Interior, Kuangsi Chuang, Sinkiang Uigur y Mingsia Hui).
- Italia en 1947.
- España en 1978, con 16 regiones autónomas.
- Portugal en 1976 otorgó a las islas Medeira y Azores la calidad de entidades autónomas.
- Finlandia, instituyó la autonomía de las islas Aland.
- Dinamarca estableció autonomía para las islas Feroe.
- El Parlamento danés aprobó en 1978 la autonomía de Groenlandia

- Canadá a partir de 1867 adoptó un sistema federal de autogobierno de los francófonos en Québec y en 1999 la autonomía de los *Inuit* (esquimales).

En años recientes, Bélgica asumió una estructura de gobierno organizada en base al reconocimiento de la diversidad étnica, al establecer dos cámaras, y otros organismos gubernamentales de decisión política, donde tienen participación directa los cinco grupos étnicos que conforman el Estado.

En América Latina, Nicaragua en 1987 instituyó el régimen de autonomía en las regiones donde habitan pueblos indígenas de la Costa Atlántica y Colombia en 1991, reconoció la autonomía al interior de los resguardos indígenas.

Ninguna de estas experiencias autonómicas, como evidencia Akzin (1983), ha provocado la ruptura de la integridad del Estado nación, siendo la autonomía, antes que nada, una fórmula de autogobierno y un antídoto del secesionismo.

En el caso ecuatoriano, las demandas de territorio, autogobierno y reconocimiento como pueblos se acercan más a una aspiración autonómica dentro de la estructura del Estado y no a un separatismo, como interpreta maliciosamente el presidente Noboa en el veto, así como todos aquellos quienes no terminan de admitir que es posible una convivencia cultural, social, económica y política de distintas naciones, sin que medie la disgregación, sumisión o eliminación del otro, del diferente.

- Un último argumento de peso refleja los temores que la propuesta de ley provoca para la clase política y económica. “No es razonable, dice, entregar decisiones sobre el patrimonio forestal, la biodiversidad, el ordenamiento territorial o la administración de la riqueza nacional a un grupo de ciudadanos”.

Para el presidente saliente, es inadmisibles que los pueblos indígenas puedan limitar por razones étnico-culturales el “desarrollo económico del país”, aun si éste se base en el exterminio de pueblos milenarios. Es inadmisibles, por tanto, aceptar que dichos pueblos puedan argumentar una visión diferente acerca del manejo de recursos naturales o de su adminis-

tración, o el establecimiento de prioridades de desarrollo que la establecida por el sistema económico capitalista; por lo que los requerimientos materiales para el sostenimiento del sistema de vida comunitario indígena, es insuficiente para impedir el “desarrollo nacional”, aunque así lo disponga la Constitución.

Si estos fueron argumentos para vetar totalmente la ley que permitía el ejercicio de los derechos colectivos, los argumentos que manejó la Comisión de lo Civil y Penal del Congreso Nacional en un informe no presentado oficialmente y que sugería que se desechase el proyecto de ley de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal, es un monumento al más recalcitrante formalismo, positivismo jurídico, racismo y exclusión indígena, reeditado en tiempos de aperturismo etnicista.

De esta manera, una década de lucha indígena, de alianzas interétnicas, de nuevas significaciones y representaciones quedaba agotada, tanto en la letra muerta de la constitución, como en una ofensiva de intervención estatal en el mundo indígena, desplegada por el neo indigenismo.

La crisis interna que enfrenta hoy en día el movimiento indígena ecuatoriano, que no sólo tiene que ver con las opciones tomadas por la dirigencia indígena en su momento, los errores, limitaciones, o el fuerte liderazgo del actual Presidente de la República que ignoró el aporte político del movimiento indígena y lo superó electoralmente, es el resultado de las políticas neo indigenistas aplicadas para domesticar las demandas indígenas, que dieron respuestas constitucionales, institucionales y sociales para encubrir nuevas formas de proteccionismo y exclusión étnica, sin que hasta el momento el movimiento indígena desarrolle una capacidad de respuesta, aunque parece haber iniciado un balance de su participación en las trampas de la política oficialista.

## Bibliografía

- Aksin, Benjamín (1983). *Estado y nación*. México: Breviarios del Fondo de Cultura Económica.
- Bretón, Víctor (2005). *Capital social y etnodesarrollo en los Andes*. Quito: CAAP, Colección Estudios y Análisis.
- Burbano de Lara, Felipe (2003). Gutiérrez, la política indígena y los frágiles equilibrios en el poder. *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe* 6: 6-77.
- Castañeda, Paulino (1971). La condición miserable del indio y sus privilegios. *Anuario de Estudios Americanos* (28): 245-334.
- Clavero, Bartolomé (1994). *Derecho indígena y cultura constitucional en América*. México: Siglo XXI Editores.
- CONAIE (1994). “Proyecto Político de las nacionalidades y pueblos del Ecuador”. Texto aprobado por el *IV Congreso de la CONAIE*. Quito.
- García, Fernando y Mares Sandoval (2007). *Los pueblos indígenas del Ecuador: derecho y bienestar. Informe alternativo sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT*. Quito: Ediciones FLACSO.
- Guerrero, Fernando y Pablo Ospina (2002). *Movimiento indígena, cambios agrarios y ajuste estructural en los Andes ecuatorianos*. Buenos Aires: CLACSO8/ASDI.
- Hernández, Katty (2006). “Migración, organización e identidades afro-serranas”. Ponencia en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. México.
- Oliveros, Martha Norma (1967). La construcción jurídica del régimen de tutela del indio. *Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene* (18):105-128.
- Pereyra, Juan de Solórzano (1647). *Política Indiana*. Madrid: Taurus. Libro II.
- Prieto, Mercedes (2004). *Liberalismo y temor. Imaginando los sujetos indígenas en el Ecuador postcolonial 1895-1950*. Quito: Abya Yala - FLACSO,
- Santos, Boaventura de Sousa (1998). *La globalización del derecho. Los nuevos caminos para la regulación y la emancipación*. Traducción de César Rodríguez. Santa Fe de Bogotá: UNILIBROS.

---

(2004). “Dominación étnica, de clase y territorialización del poder indígena en Bolivia”. *Movimiento indígena en América Latina: resistencia y proyecto alternativo*, ed. Raquel Gutiérrez y Fabiola Escárzaga, 49-62, Vol. II: Ceam, Diakonia, Upea.