

# La cuestión étnica y la democracia en Ecuador

ROBERTO SANTANA

Hablar de la participación democrática de los indios en América Latina es tocar un tema casi inédito puesto que hasta aquí, el lenguaje utilizado y habitual ha sido más bien de integración del campesinado indígena, de participación en el desarrollo y de su promoción social. No se nos escapa que el sólo enunciado del problema lleva implícito un fuerte contenido de ruptura, por lo cual nos parece indispensable para esta comunicación partir de algunos supuestos —que aquí es imposible argumentar—, sin los cuales muchas proposiciones podrían aparecer como chocantes.

En primer lugar, la democracia que nos preocupa no es ni más ni menos que la democracia pluralista, en términos ideológicos, y entendemos el sentido profundo de ese pluralismo como una actitud de aceptación de realidades diversificadas tocando los más diversos planos de la existencia social. Es al interior de esta concepción de la democracia —válida para las formas democráticas en el sistema capitalista y también para las formas del socialismo democrático— que tiene sentido, a nuestro juicio, plantearse en términos políticos la cuestión indígena en Ecuador puesto que ella representa la versión única donde lo indígena deja de ser un cuerpo extraño al sistema instituido y se crea un espacio político que lo libera de las formas autoritarias o totalitarias.

El segundo supuesto es que cuando se habla de democracia se trata, antes que de cualquier otra cosa, de la cuestión de la autonomía política, es decir, de la posibilidad de los grupos sociales —y al interior de éstos, de los individuos— de fijarse a sí mismos sus propias reglas, sus propias leyes, dentro de los límites impuestos por las exigencias de la articulación externa de cada grupo con los otros grupos haciendo parte de la formación social. Dicho de otra manera, la autonomía es el único terreno donde una pluralidad de sujetos sociales puede ejercer realmente una búsqueda prometedora de las formas más apropiadas de convivencia. En tal sentido, la clave esencial que liga la cuestión indígena a la democracia es, justamente, la vocación indígena a la autonomía política y social, antes que cualquiera otra consideración o exigencia, léase igualdad económica, justicia social, solidaridad, etcétera.

El tercer supuesto es que el tema de la democracia no puede ser discutido positivamente sino sobre la base de una aceptación de la especificidad y de la autonomía relativa de la instancia política. La experiencia histórica dice que en la lucha por la democracia hay un sinnúmero de acontecimientos y de logros que no tienen nada que ver con la acumulación capitalista o con el nivel de la tasa de ganancia u otras supuestas determinaciones económicas. También señala que no pueden ser conformados o atribuidos a simples circunstancias o explicaciones culturales. En la discusión que nos preocupa conviene, por lo mismo, dar toda su importancia a las nociones y categorías políticas, único terreno donde la dimensión "subjetiva" de la democracia --entendida como resultado de encadenamientos concretos-- es susceptible de ser aprehendida.

El último supuesto que nos interesa es que en las cosas de la política no hay verdad y que la producción de la política es un arte con el cual puede pretenderse una "creación deliberada" del futuro. Entonces, en vez de una ciencia o de una tecnicidad de los asuntos políticos --mistificación esencial de los tiempos modernos, según Castoriadis-- lo que hay en el principio de la institución democrática es la voluntad y la pasión. Este supuesto es decisivo, pues anima la libertad necesaria como para pensar que otros escenarios son posibles, para liberarse de las viejas nociones adquiridas y para pensar la democracia a la luz de nuevas realidades.

Con estas advertencias previas pasamos a nuestro sujeto, el cual será tratado en tres tiempos: primero, una presentación --que no puede ser aquí sino muy sintética-- de la evolución reciente de la cuestión indígena en el país; luego, un análisis de las implicaciones políticas de esta evolución y de ciertas proposiciones que parecen derivarse, y en la parte final, una discusión acerca de la manera como la clase política ecuatoriana sensibiliza la cuestión indígena y puede asumir sus responsabilidades en este terreno.

#### LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA CUESTIÓN INDÍGENA

El gobierno democrático del pasado período presidencial (1979-1983) fue el primero en Ecuador en haber invitado a los dirigentes de las organizaciones representativas de los grupos étnicos a discutir ciertos aspectos de su política. Para tal efecto, el gobierno puso en práctica un procedimiento de consulta que tomó la forma de reuniones de trabajo relativamente frecuentes, en particular entre los años 1979 y 1981, las cuales contaron con la participación activa de una quincena de organizaciones indígenas y del lado oficial con la presencia de altos responsables, principalmente del Ministerio de Educación.

La iniciativa de buscar estos interlocutores indígenas correspondía sin duda al nuevo estado de cosas en cuanto a los movimientos sociales, a la vez en la Sierra y en el Oriente: el gobierno centrista tomaba nota del

nuevo estado organizacional de la población indígena que emergía de los movimientos de fondo que se habían producido en los años setenta. Lo cierto es que al finalizar la década se veía como muy difícil viabilizar cualquier programa de desarrollo orientado hacia los indígenas sin entrar a negociar directamente con las organizaciones locales o regionales representativas de los grupos étnicos. Éstas habían proliferado en los años setenta, convergiendo hacia la constitución de un movimiento indígena organizado que se orientaba de manera inequívoca hacia la autonomía política. Nadie podía prescindir de la existencia real de esa dinámica indígena, que afirmaba con fuerza el tema del respeto de la identidad étnico-cultural y, por otra parte, el nuevo gobierno sostenido por partidos políticos de cierta manera también nuevos, necesitaba fundar una base social de apoyo durable entre las poblaciones rurales.

Una idea de este nuevo estado organizacional del cual había que tener en cuenta puede ser obtenida a partir de la lista de organizaciones convocadas al congreso que debía efectuarse en la sede de la Federación Shuar en Sucua en el año de 1980 (efectivamente realizado al año siguiente): de las 30 organizaciones invitadas al congreso, 22 de ellas tenían una definición claramente étnico-cultural mientras que solamente 8 de entre ellas seguían definiéndose principalmente como campesinas. Entre las primeras, había 5 que eran de carácter regional, 7 que cubrían un ámbito provincial y 10 que tenían carácter local. La repartición geográfica era la siguiente: 16 organizaciones eran representativas de grupos étnicos de la sierra y 6 de grupos que habitaban la región amazónica.

Esta multiplicidad de organizaciones, que no obedecen a estructuras altamente centralizadas, como ha sido el caso del sindicalismo campesino, explica bien una dinámica que corresponde a la especificidad de los grupos étnicos: las organizaciones han nacido desde el seno de las comunidades, rechazando o liberándose algunas veces de estructuras venidas de fuera, y su inclinación es más bien a desconfiar de las estructuras nacionales. Todo ello no les ha impedido, sin embargo, la creación de ciertos niveles de coordinación entre ellas, de intercambio de información, y de pasar ciertos acuerdos puntuales. Es más o menos el espíritu con que fue creada en octubre de 1980 una Coordinación Nacional de Comunidades Indígenas del Ecuador (CONACNIE).

El estado actual de los movimientos sociales étnicos así como los niveles autónomos de organización logrados son el resultado de múltiples experiencias a través de las cuales los indígenas ecuatorianos han conocido de la fragilidad de los programas oficiales, la inoperancia de las agencias gubernamentales y el autoritarismo burocrático. Paralelamente, han conocido también de la debilidad de los programas, inadaptación de estructuras y defectos o vicios de procedimiento de los partidos políticos de izquierda (en particular del sindicalismo pc) así como del sindicalismo de filiación cristiana. La respuesta indígena a tales experiencias, *grosso modo*

frustrantes, ha sido la de independizar sus organizaciones, determinando con ello la bancarrota casi completa del llamado "movimiento campesino clasista" y al mismo tiempo apareciendo como interlocutor político con personalidad propia.

Volviendo a las relaciones establecidas por el gobierno pasado con estas organizaciones étnicas, hay que decir que ellas son altamente sugestivas desde el punto de vista de lo que pueden ser los desarrollos políticos futuros. Las discusiones más importantes entre ambos interlocutores se centraron sobre dos aspectos: la creación de una institucionalidad para-indígena, de la cual carecía el país, y la puesta en práctica de un programa de alfabetización bilingüe.

En torno al primer punto, los representantes oficiales propusieron la creación de una Dirección Nacional de las Culturas Aborígenes y Acción Comunitaria en el interior del Ministerio de Educación, y desde el comienzo de las discusiones pudieron constatar que las negociaciones con los representantes étnicos no iban a ser fáciles, pues éstos, en lugar de aceptar la creación de una institución paraindígena centralizada y en manos del gobierno postularon la creación de un Instituto autónomo y descentralizado bajo control directo de las organizaciones indígenas. Las partes no se pusieron de acuerdo y el gobierno abandonó la iniciativa. Sin embargo, la iniciativa gubernamental será proseguida con ahínco en la perspectiva de un acuerdo que permitiese llevar a cabo el Plan de alfabetización bilingüe.

Por su lado, los dirigentes indígenas insistieron también en el diálogo con los representantes de un gobierno que indudablemente abría algunos espacios nuevos de negociación social. Decididas a no dejar pasar la coyuntura, ambas partes iban a negociar el Plan con un interés mutuo, en el entendido para los indígenas de que se trataba de una reivindicación puntual —aunque reconociendo toda su importancia— y en el entendido para el gobierno de que allí se jugaba lo fundamental de su política indigenista pluricultural. Las conversaciones habían demostrado, en efecto, que el marco de referencia en el cual se inscribía la alfabetización era muy diferente para los unos y para el otro; que la pluriculturalidad de la sociedad ecuatoriana no era traducida de la misma manera.

Los representantes del gobierno no hacían más que defender las orientaciones oficiales que estaban siendo retenidas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1980-1984, es decir, un tratamiento de la cuestión étnica a través de un prisma cultural a la europea-occidental, independientemente de las declaraciones de principio en el sentido de la responsabilidad del Estado de "proteger, conservar e investigar las culturas vernáculas", es decir, las sociedades indígenas. En realidad, el Plan contenía sólo un programa concreto destinado a los indígenas, el Programa de Alfabetización Bilingüe.

Los objetivos de la alfabetización indígena son ampliamente loados

en los documentos oficiales, atribuyéndole virtudes que incontestablemente estaban lejos de ser tan comprensivas como para asegurar las postulaciones de principio del Plan de Desarrollo. En la práctica, se imponía una visión "reduccionista" de la cuestión indígena por medio de un programa cuyo destino podía ser perfectamente una eficaz herramienta de aculturación y en definitiva de debilitamiento de la identidad étnica, tal cual se ha podido constatar en otras experiencias. Los logros positivos iban a depender entonces de los propios indígenas.

Las discrepancias entre los representantes de los movimientos étnicos y el gobierno no podían sino hacerse explícitas en torno a la cuestión de la alfabetización, puesto que aquellos no dejaron de reivindicar una idea completamente diferente de sus propias culturas y de la manera como concebían su participación en el conjunto de la vida nacional. Independientemente de que las posiciones sostenidas entonces no quedaron sistematizadas en sendos documentos teóricos dotados de una coherencia acabada, lo que sí dejaron establecido en documentos y declaraciones es que para ellos la cultura indígena es una noción compleja que abarca, en un juego constante de interacciones, a la vez, sistemas de valores, producción intelectual, sistemas de trabajo, formas organizacionales, etcétera.

Así, por ejemplo, el documento de una importante reunión celebrada en septiembre de 1979, en el marco de las conversaciones señaladas con los representantes del gobierno, abandonaba ya el mero problema educacional para hacer hincapié sobre aspectos de la reforma agraria, denunciar la imposición del cooperativismo agrario y la llamada extensión agrícola practicada por las agencias gubernamentales, por constituir "agresiones culturales", y el empeño en imponer patrones culturales extraños, alejados de las necesidades e ineficaces para la solución de los problemas indígenas. El texto denunciaba tales iniciativas como "instrumentos de manipulación" por parte del Estado y de la sociedad blanco-mestiza.

Otro documento, esta vez elaborado con ocasión de un seminario nacional destinado a la unificación de la escrituar quichua y alfabetización bilingüe, constituye una verdadera plataforma programática sobre los aspectos más diversos: sobre el programa de alfabetización reivindicaba el control de su dirección y ejecución sobre el terreno; sobre la enseñanza del quichua pedía su oficialización en todos los niveles educacionales; sobre diversas leyes nacionales que afectaban a los indígenas pedía su derogación o modificación, sobre aspectos jurídicos y administrativos pedía —entre otras cosas— el reconocimiento legal de todas las organizaciones étnicas y la aceptación de nombres quichuas en el registro civil. El documento se refería también a diversos problemas de tierras en varias regiones del país y terminaba con una serie de demandas relativas a necesidades de servicios y equipamientos en las comunidades indígenas. En fin, se hacía referencia explícita al tema de las nacionalidades indígenas.

Todo lo anterior indica claramente que los indígenas rechazaban la

idea de ser "tratados" exclusivamente por medio de la cultura, tal cual la entendía el gobierno, reivindicando, por el contrario, una visión en que la cultura fuera la expresión misma de la sociedad étnica, en cierto modo la manera misma en que los grupos sociales se reproducen, crean y evolucionan. Así, de la integralidad de la noción de cultura a la integralidad de las reivindicaciones étnicas no había más que un paso y éstas asumían, de más en más, un carácter político en tanto lucha por el control de los programas de desarrollo, por la afirmación del derecho a tener opciones estratégicas propias.

La parte final del gobierno centrista (entonces en manos de la democracia cristiana) conoció un contrapunto permanente entre las organizaciones étnicas y el gobierno, bajo la forma de una sucesión de enfrentamientos y negociaciones puntuales, en que cada uno de los interlocutores parecía tener conciencia de las intenciones del otro, de su fuerza y de sus debilidades, y en que, al mismo tiempo, ambos ensayan la instrumentalización del otro. Como quiera que sea, el programa de alfabetización bilingüe tiene la extraordinaria significación de representar la primera concertación formal entre gobierno e indígenas, aceptándose recíprocamente como interlocutores válidos, y al mismo tiempo de poner en juego una serie de modalidades que permiten discernir una verdadera estrategia indígena.

En torno al programa señalado se ha producido, en efecto, el primer intento de la parte indígena por controlar una instancia de tipo oficial situada en el nivel nacional: primero fue la propuesta de la Dirección Nacional de las Culturas Aborígenes y luego fue la lucha por el control del Consejo Nacional de Alfabetización, órgano superior del programa. La lucha por el control de esta instancia de decisión cubrió una buena parte de 1981 y se saldó finalmente en favor del gobierno.

Pero, al mismo tiempo que los indígenas se empeñaban por obtener el control de una instancia de decisión nacional, se cuidaban bien de monopolizar, en los niveles inferiores, la administración y la ejecución del plan, al nivel provincial y cantonal a través de sus promotores y, al nivel de las bases comunitarias a través de sus alfabetizadores comunales. Negándose a institucionalizar un poder indígena, el gobierno no cerró las puertas, sin embargo, a la prosecución de las conversaciones directas con los representantes étnicos, algunas de las cuales se saldaron con acuerdos puntuales considerados como positivos. Los indígenas, por su lado, controlando el programa desde sus organizaciones, siguieron otorgando prioridad a tales contactos, al mismo tiempo que rechazaron en las localidades la ingerencia del Ministerio de Educación. A los niveles provinciales y locales el control indígena sobre el proceso alfabetizador fue innegable.

Por primera vez en la historia del Ecuador, hubo un programa dirigido hacia los indígenas que marchó bien, justamente porque su participación y control alcanzaron un alto grado de expresión. ¿Por qué? Funda-

mentalmente porque vieron allí un factor importante para el fortalecimiento de las identidades étnicas, para el proceso de reunificación de las comunidades, para la discusión de estrategias de desarrollo, en fin para la clarificación ideológica en el sentido de la autonomía indígena. El desarrollo político alcanzado iba a poder manifestarse claramente en las elecciones presidenciales de 1984.

Esta elección, en efecto, puede ser considerada como altamente significativa y aleccionadora: el electorado indígena votó masivamente marcando un récord histórico de participación y, tal vez lo más importante, votó nacionalmente como un "bloque indígena", según los acuerdos pasados para la segunda vuelta con el candidato —casi triunfante— del partido Izquierda Democrática. Tal comportamiento electoral marca indudablemente un viraje político decisivo pues por primera vez los indígenas han ido a las urnas en un marco de concertación nacional hasta aquí inédito; sin embargo, al mismo tiempo marcaron su desafección por los partidos políticos salientes, desafección que puede perfectamente afectar también a la Izquierda Democrática en las próximas coyunturas electorales, puesto que la masa indígena no puede ser considerada como su clientela partidaria.

El nuevo gobierno, salido de las elecciones citadas, luego de casi un año de entrar en funciones no atinó a llevar a cabo otra medida relacionada con los indígenas que crear en mayo de 1986, por decreto, una Dirección Nacional de Poblaciones Indígenas, concebida como un órgano "técnico operativo" encargado de definir, aplicar políticas y ejecutar programas de desarrollo integral de las poblaciones indígenas del país. Además de insistir en el aspecto educativo y la importancia en él de las lenguas nativas, este organismo estatal declara querer ocuparse también de los problemas de tierras y del hábitat indígena, así como de los aspectos organizativos mirando la producción en las comunidades. En fin, la salud sería también una de sus preocupaciones centrales. Pese a estas buenas intenciones existen suficientes elementos como para preguntarse si la cuestión indígena en el Ecuador podrá seguir siendo tratada mucho tiempo más por la vía de los mecanismos administrativos, incluida esta reciente institución estatal *ad hoc* (dependencia del Ministerio de Bienestar Social).

#### EL ACCESO A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

La dinámica de los movimientos étnicos que hemos tratado de presentar resumidamente viene, a nuestro juicio, a plantear un problema nuevo para la democracia ecuatoriana: aquel de la representatividad de las poblaciones indígenas en los órganos de elección democrática y por lo mismo en las instancias de decisión política del país. Los indígenas por ahora están obligados a pactar electoralmente con los partidos que en cada coyuntura estén dispuestos a defender algunas de sus reivindicaciones; pero

tales "pactos", que no son ni siquiera públicos, no tienen fuerza jurídica ni respaldo constitucional alguno, con todas las implicaciones que puedan imaginarse: que el electorado indígena permanezca en una situación de "masa de maniobra" para el juego político nacional, que no pueda hacer valer los compromisos preelectorales ni insistir en sus puntos de vista por carencia de medios políticos propios, que por lo mismo esté condenado a ser considerado indefinidamente como "elector no confiable", pues su desconfianza comprensible hace que su práctica política sea de constante reacomodo.

Esta manera de los indígenas de insertarse en el juego político nacional no podría ser considerada como sana y es difícil que pueda prolongarse mucho tiempo una situación en la cual los intereses indígenas no puedan expresarse políticamente de manera directa y tengan necesariamente que pasar por la mediación de fuerzas o partidos políticos que representan otros intereses. Si, al menos en teoría, se supone que los partidos representan los intereses y demandas de grupos sociales definidos, nadie podría decir que los intereses étnicos están actualmente representados en el esquema multipartidista ecuatoriano.

Frente a la problemática política étnica, los partidos ecuatorianos manifiestan un interés casi nulo: de los doce partidos reconocidos legalmente sólo cinco hacen referencia al indio, al aborigen o al indígena, con tal grado de superficialidad y desconocimiento de las realidades, que bien podía decirse que sus señalamientos equivalen al silencio, si no fuese porque esas generalidades conllevan siempre en su lenguaje peyorativo una connotación fuertemente desvalorizadora puesto que allí la condición indígena es vista como una "lacra social", como una "vergüenza para los ecuatorianos", y los indios mismos son vistos sólo como "marginales" y como los "pobres" a los cuales por razones morales hay que salvar, o porque ello va en bien del país.

La pobreza impresionante de la caracterización que se hace de la sociedad indígena sólo tiene parangón con la pobreza de los planteamientos: mientras unos atacan por el lado social, con propuestas aisladas como la vivienda, la salud o la alimentación, otros lo hacen por el lado jurídico, sugiriendo leyes protectoras, y los de más allá, en fin, insisten sobre el aspecto cultural (alfabetización, folklore, etc.); todo ello envuelto en sendas declaraciones redentoras del tipo soluciones "definitivas" o "integrales". Es del todo evidente que con ello, los partidos políticos se sitúan a una distancia sideral de la dinámica política de los movimientos sociales étnicos de los Andes y de la selva, a los cuales no les queda otra alternativa que desconfiar de los partidos y del juego político en general.

Por lo mismo, independientemente del gran interés por participar en las recientes justas electorales, puede sostenerse que el comportamiento indígena sigue siendo tradicional en relación con la política ecuatoriana, pues si bien es cierto que el "voto indígena" ha tomado forma más allá

de los meros consensos locales para manifestarse nacionalmente, lo que permanece intacto es que el voto indígena sigue siendo de circunstancia, sigue representando esencialmente la búsqueda del mal menor, sigue siendo, en definitiva, la vía escapatoria para enfrentar sus responsabilidades en un terreno mal conocido y difícil de controlar, puesto que es el dominio clásico de la sociedad blanco-mestiza.

De todas maneras, el voto del "bloque indígena" en el nivel nacional no significa otra cosa que un cambio de escala de un comportamiento que es tradicional en las comunidades puesto que allí la concertación interna con ocasión de elecciones se ha situado siempre sobre el plano de las relaciones interétnicas; en una palabra, el consenso se ha hecho en función de la conservación y reproducción de la sociedad indígena. Esta constatación es fundamental pues muestra los límites del sistema político vigente: el juego político multipartidista es irreproductible en el nivel local, en las comunidades y en el conjunto del espacio étnico.

Por todo lo dicho anteriormente, es permitido pensar que, para los indígenas, el ejercicio de la democracia representativa pasa en los próximos años por la constitución de una herramienta política propia que tome la forma de movimiento o de partido indígena. Como la representación indígena en todos los órganos de elección del Estado no es concebible, en efecto, sino dentro del esquema multipartidista establecido en la Constitución —siendo improbable que esta forma de organizar la vida política vaya a cambiar—, el movimiento nacional étnico, si quiere mantener su independencia y participar de la vida política, no tiene otra alternativa que darse una organicidad, estructuras y formas de funcionamiento que se aproximen o sean equivalentes a las de un partido.

Con la constitución de tal entidad política, los indígenas estarían formalizando institucionalmente un polo de aglutinamiento político específico que ya existe en escala nacional y que ha demostrado tener identidad propia, de la misma manera que los diversos partidos existentes en el país expresan los intereses de la burguesía, de las capas medias o del débil proletariado nacional, en suma, de los otros polos de aglutinamiento político. La democracia ecuatoriana en su conjunto saldría recomfortada de la constitución de una tal entidad política puesto que contribuiría a hacer el juego político menos ambiguo y a darle una mayor transparencia, que le es necesaria, puesto que vendría a desempeñar un papel unificador con relación a un vasto universo social —un tercio de la población del país funciona en el área de las lealtades y solidaridades étnicas—, lo cual es indispensable en una formación social marcada por la heterogeneidad y por los fuertes desequilibrios.

De todas maneras, aun cuando el nacimiento de tal vehículo de expresión de la voluntad política indígena sea una realidad en los años que vienen, debe señalarse que los problemas de la participación de los indígenas en el desarrollo democrático no se agotan allí puesto que los límites

y riesgos, derivados de las características mismas de la cuestión étnica, existen, sin hablar de las limitaciones conocidas del tipo latinoamericano de democracia representativa.

Un riesgo que puede visualizarse fácilmente es que el movimiento o partido político indígena, en razón misma de los actuales equilibrios demográficos y del tipo de relaciones interétnicas dominantes, puede ser condenado a situarse sostenidamente en posiciones de partido minoritario, e incluso aislado, si los demás partidos decidieran practicar la táctica de la discriminación, negándose a pactar alianzas, cosa que no podría quedar fuera de los cálculos de la política. La otra dificultad con que puede enfrentarse esta forma política es la relativa a la capacidad de consenso de los mismos grupos étnicos para asegurar la durabilidad de un movimiento político unificado, pues no debe olvidarse que la peculiaridad de los movimientos indígenas en el Ecuador es una dinámica de convergencia de movimientos étnicos locales y no precisamente un movimiento único, nacido de iniciativas o decisiones tomadas por cúpulas políticas desde un nivel nacional. Por eso se puede pensar que los niveles de coordinación y de entendimiento pueden no siempre ser fáciles y que de esa circunstancia la política indígena resulte frágil y disminuida en términos de eficacia.

*A priori* se puede sostener que, lo mismo los indígenas que el conjunto de la democracia ecuatoriana, saldrían ganando de la constitución de una fuerza política autónoma capaz de hacer una contribución al fortalecimiento de la actual institucionalidad democrática; pero, independientemente de la eficacia que pueda desplegar la representación indígena o de la eficacia del sistema político en general, subsiste todavía el problema de la gestión de las sociedades étnicas locales.

#### LA NECESIDAD DE ESTATUTOS ÉTNICO-TERRITORIALES

Si bien es cierto que nadie podría sostener que las formas del poder interno en las sociedades indígenas son más o menos democráticas, que aquellas del sistema nacional —con la salvedad de que haya una cierta forma de democracia directa tiene fuerte vigencia— no es menos cierto que las estructuras, las formas del poder y los estilos de funcionamiento les son específicos y es difícil que se vayan a modificar en cortos plazos históricos. La realidad del ejercicio del poder (formas autónomas de poder) tiene allí una dimensión local, y por lo mismo una democracia “participativa” no podría prescindir del respeto de sus formas específicas y de la voluntad de los grupos de mantenerlas o de modificarlas. En tal sentido ¿no estaríamos ante una situación tal, en que la utopía del encuentro entre la democracia representativa y la democracia directa se hiciera realidad?

La fuerza de la realidad local para la existencia indígena es tal que no decimos nada nuevo sosteniendo que allí es donde se juega el destino

de los grupos étnicos, pues está la base social y espacial irrenunciable de toda participación en un ámbito mayor de relaciones. Igualmente, allí está la base única de seguridad para las fracciones migrantes que siguen ligadas a las respectivas comunidades, constituyendo una suerte de “periferia étnica” en relación con los grupos comunales. Más todavía, es allí donde tiene su fuente el proceso actual de reforzamiento de las identidades étnicas, donde está en curso el proceso de unificación política de las comunidades y donde toman forma las reivindicaciones.

Reconocer constitucionalmente esa realidad estableciendo grados indispensables de autonomía en el nivel local y permitiendo a los indígenas la gestión política de su propia sociedad, significaría no solamente instituir un sujeto político, es decir un interlocutor político válido, indispensable para el funcionamiento inmediato del Estado en el escalón local, sino que, además, desde el punto de vista de la progresión democrática, tendría la virtud de venir efectivamente a poner contrapesos reales al verticalismo y al autoritarismo central, dos características que se le atribuyen frecuentemente al Estado ecuatoriano. Desde el lado indígena, las condiciones parecen estar creadas en Ecuador como para introducir por primera vez, con fuerte base en la realidad, mecanismos constitucionales eficaces para enfrentar, de una parte, la tendencia centralizadora del poder (lógica del Estado unitario de estilo jacobino) y, de otra, las fuertes tendencias espontáneas al regionalismo y al localismo (enfermedades crónicas del Ecuador).

Lo cierto es que hasta aquí, en lo que concierne a los indígenas, el Estado no ha tenido ese interlocutor válido en el nivel local. El marco comunal legalizado por la Ley de Comunas, independientemente de su interés por la defensa de los indígenas sobre el plano jurídico —defensa de territorios comunales, legitimización de prácticas sociales, defensa de las personas— y también del lugar de privilegio que detenta con relación a otras formas organizativas de base (a las cooperativas, por ejemplo), nunca ha sido reconocido como instancia política por las instituciones ecuatorianas. Pero, aun si lo contrario pudiese ocurrir un día, hay que decir que la Ley de Comunas tiene un vacío fundamental, pues siguiendo el legislador una lógica fuertemente individualizadora, se olvidó completamente de la existencia de los grupos étnicos como entidad globalizante de las comunidades ligadas por elementos tradicionales de identificación, consolidando así jurídicamente la disgregación de los grupos étnicos y entabando de manera inextricable el reconocimiento de sus organizaciones intercomunales.

La cuestión que está planteada, entonces, es imaginar estatutos especiales definidos según el criterio de “cuerpos territoriales” correspondientes al ámbito espacial de funcionamiento actual de las sociedades étnicas. Un estatuto especial tendría como vocación permitir a los indígenas la gestión autónoma de su territorio, de sus recursos naturales y de sus ins-

tituciones sociales y políticas dentro, naturalmente, del respeto de los otros grupos y en los límites impuestos por la integridad y seguridad del Estado ecuatoriano (problemas de fronteras y de relaciones internacionales fundamentalmente).

Como puede deducirse sin mucha dificultad, desde que un esquema es aceptado como posible, el Estado ecuatoriano empieza a asumir mucho más la figura de una "unión nacional" de grupos étnicos que aquella del Estado de la controvertida "nación ecuatoriana", que continúa siendo un proyecto difícil y cuya concreción se prolonga penosamente. Las significaciones posibles de la creación y puesta en práctica de tales estatutos étnico-territoriales son múltiples y no tocaremos aquí sino aquellos que nos parecen los más relevantes.

En primer lugar está la cuestión de las relaciones de los indígenas con la institucionalidad administrativa y jurídica del Estado en el nivel local, es decir, allí donde debería tomar cuerpo la participación de la población en los asuntos que le interesan vitalmente, en las tareas del desarrollo y de la organización social. Este encuentro de sociedad indígena e institucionalidad es siempre penoso, discriminatorio y desventajoso para los primeros. El indicio más elocuente de esta aseveración es que cada vez que se trata de cosas importantes para el destino de las comunidades es obligado ir a negociar directamente en la capital con el poder central y muchas veces con el mismo "taita" presidente. Las "comitivas" o delegaciones que parten desde los diversos rincones de la sierra hacia Quito constituyen una verdadera institución.

Esto es así básicamente porque en el nivel local, es decir, en el dominio de los grupos étnicos, la desconfianza hacia la burocracia del Estado es generalizada, reproduciendo de cierta manera la desconfianza política ya señalada. También porque el medio indígena es en general difícil y desfavorable para la burocracia ("repulsivo" hemos dicho en algún trabajo) no solamente por el rigor del medio físico y de la vida material de los habitantes de las comunidades, sino también porque hay razones subjetivas que lindan con manifestaciones francas de racismo antiindio. Resultado de todo esto es que la burocracia desconoce el medio indígena y que sus posibilidades de intervención positivas son ínfimas. En tales condiciones, la "participación" indígena en las tareas del desarrollo y en la democracia pierde sentido: o bien se trata de algo completamente formal, o bien no es más que una concesión de la burocracia relativa a cuestiones absolutamente banales y, lo que es más absurdo, todo ello estará marcado por el autoritarismo y la discriminación. La sustitución de la burocracia blanco-mestiza debería ser uno de los primeros resultados de la existencia de tales estatutos étnico-territoriales.

Los estatutos especiales vendrían a liberar las poblaciones indígenas del control de los poderes blanco-mestizos —representantes de una población a veces ridículamente minoritaria— instalados en los consejos muni-

cipales y en los consejos provinciales, posibilitando de tal suerte, efectivamente, la movilización de las formas clásicas del poder comunitario de la reproducción social y de la conservación étnica —ambos orquestados por los grupos de parentesco— en función de la modernización de la sociedad y del desarrollo. Alguien puede pretender que tales estatutos vendrían a complicar la madeja político-territorial-administrativa y a lo mejor es cierto, pero es todavía más cierto que todo el mundo, los indígenas y el Estado, ganaría en eficacia, puesto que los intereses concertados se liberarían del papel mediador y expropiatorio ejercido por la minoría mestiza enquistada en las zonas indígenas.

El estatuto étnico-territorial se presenta, de tal suerte, como el marco institucional más adecuado, y tal vez el único posible, para la modernización de la sociedad local y para el éxito de todo proyecto étnico a ese nivel. Por otra parte, tales proyectos parecen asumir, cada vez más, el carácter de desarrollos alternativos imaginados sobre ciertos ejes de actividad económica, social o cultural en torno a los cuales se puede postular un rescate de elementos tradicionales pero, al mismo tiempo, la adopción calculada de innovaciones, así como la apertura de nuevas actividades estratégicas. Es decir, que los proyectos alternativos postulados deberían, a mediano y largo plazo, promover una progresión importante de las fuerzas productivas indígenas, lo cual es una condición de la reproducción de las etnias y de la fortaleza de la etnicidad como reivindicación política. Allí, la política nacional de desarrollo —incluido el desarrollo rural integrado— adopta la forma viable de desarrollo alternativo.

Los estatutos étnico-territoriales ofrecen sin duda otras posibilidades, algunas por ahora insospechadas. Pensemos solamente, a título de ejemplo, en ese enorme contingente de trabajadores indígenas obligados a migrar por razones económicas, sin que por lo mismo hayan roto o estén decididos a romper con los vínculos comunitarios. Formadas en gran parte de semiproletarios o subproletarios en permanente movilidad geográfica y ocupacional, estas fracciones indígenas se caracterizan por su ineptitud a toda forma de organización clasista, religiosa u otra, quedando por lo mismo en la situación más precaria frente a la sociedad blanco-mestiza y a su institucionalidad. Sin embargo, los procesos actuales de reforzamiento de la identidad étnica y de reivindicación política no dejan indiferentes a estas franjas indígenas “periféricas” y, más todavía, puede decirse que ellas contribuyen a ampliar el espacio político de la reivindicación étnica, llevándolo más allá del ámbito territorial estricto. Sin embargo, esto último sigue siendo la clave de todo, la razón y justificación del estatuto étnico-territorial, única instancia imaginable que podría brindar a esas fracciones indefensas un mínimo de protección y de posibilidades de participar consciente y responsablemente en la política.

El estatuto étnico-territorial contempla, en efecto, un territorio que es el espacio de anclaje de todos los indígenas identificados con la etnia,

residentes y no en él. Definido en términos más precisos, ese territorio es un ámbito geográfico bien delimitado, dotado de gran continuidad y conocido en sus detalles por los componentes de las comunidades ligadas al grupo étnico, donde se han ido elaborando a través de muchos siglos determinadas atribuciones de recursos, ciertas especializaciones entre las comunidades, ciertos intercambios internos y ciertamente toda una serie de valores simbólicos y culturales comunes, todo ello dentro de distancias geográficas, permitiendo los intercambios, donde los matrimonios son posibles en función de alianzas familiares, de la necesidad de complementación de recursos y de ingresos, etc. Éste es el territorio propio de los estatutos autónomos.

A nadie puede escapar que tales estatutos deben ser constitucionales, como la única manera de asegurar que la participación democrática en el nivel local no pueda ser impedida, neutralizada o distorsionada por simple voluntad administrativa y también como la única manera de asegurar que todo grupo étnico que reivindique tal estatuto pueda igualmente acceder a él sin los interminables obstáculos administrativos.

#### LA RESPONSABILIDAD DE LOS DEMÓCRATAS

Si la nueva realidad política indígena es, de una manera u otra, percibida de manera general por las diversas corrientes de opinión ecuatoriana, otra cosa es la manera como esa fuerza emergente es interpretada y si se extraen las conclusiones políticas pertinentes. Por desgracia, el balance aquí es negativo y la situación podría resumirse diciendo que la actitud dominante es la ambigüedad; son ejercicios ideológicos destinados a eludir la realidad y las responsabilidades, y de cierta manera el deseo ferviente de que todo continúe según las ideas antiguas y las prácticas habituales. Es como si nadie quisiese enfrentar la cuestión en el terreno donde deberá de todas maneras ser enfrentada un buen día: en el de las autonomías étnicas. ¿Se espera tal vez el día en que sea necesaria la guerra, como en el caso de los miskitos de Nicaragua?, ¿es que este fin de siglo no es un período apropiado para negociar a tiempo la participación democrática de las etnias?

Sin duda alguna, la lucha por las autonomías étnicas corresponde en primer término a los propios indígenas; pero vistas las cosas en términos del porvenir de la democracia ecuatoriana, ningún demócrata podría eximirse de su propia responsabilidad en esta cuestión, que sea blanco, que sea negro o mestizo, de izquierda, de centro o de derecha. En este sentido, decir por ejemplo que la clase obrera o la nación ecuatoriana dejan a la exclusiva responsabilidad de los pueblos indígenas la tarea de determinarse frente a los proyectos políticos, ya definidos históricamente por otros, en realidad no tiene nada de democrático, puesto que es como decir "o vienen a nosotros en el marco de nuestros proyectos o peor para ustedes".

Es cierto que para los sectores intelectuales y políticos ecuatorianos, ver las cosas de otra manera resulta muy difícil, puesto que, como en todas partes por lo demás, se tiende a pensar lo nuevo con las categorías antiguas y que, en particular en lo relacionado con la política, las motivaciones de las actitudes teóricas son en última instancia afectivas o relativas a los deseos de cada uno, a sus proyectos, a su voluntad. Ver las cosas de otra manera supone entonces profundas rupturas ideológicas, y cuestionamientos y replanteos filosóficos. En particular, la clase política ligada a las capas medias y al movimiento obrero, así como sus mentores intelectuales, tiene entonces por delante un serio trabajo de revisión crítica en lo concerniente al lugar de los indígenas en la democracia.

En efecto, son esos dos sectores sociales los que deberían tener el máximo interés en apoyar las reivindicaciones políticas indígenas en vista de una estrategia destinada a asegurar el curso de la vida democrática, puesto que ése es el marco donde mejor pueden expresarse en tanto sujetos políticos constituidos, al menos siguiendo la experiencia histórica latinoamericana. Entonces ésta es responsabilidad principal del centro político y de la izquierda; incluso la burguesía ecuatoriana, sacando la experiencia de algunas dictaduras militares —en particular la chilena— debería inquietarse mucho más del destino democrático del país.

Mas, tenemos la impresión de que los análisis recientes sobre la evolución política ecuatoriana valoran poco dos problemas que son, a nuestro juicio, esenciales para discutir sobre las perspectivas políticas democráticas: la bancarrota de las posiciones ortodoxas en la izquierda y la experiencia de democracia centrista que terminó hace un año. En relación con lo primero, hay que hacer notar una fuerte reticencia a aceptar la realidad de una crisis que tiene sus orígenes en la heterogeneidad que es característica de la formación social, la cual no proviene —y está muy lejos de eso— exclusivamente de las limitaciones del desarrollo de un capitalismo dependiente, sino también de profundos clivajes étnicos, culturales y regionales. En relación con lo segundo, me parece que se insiste sobre todo en los aspectos negativos de la experiencia centrista, cuando debería insistirse mucho más en los aspectos positivos, pensando sobre todo en el futuro.

Esto último es importante porque todo parece indicar que las clases medias ecuatorianas pueden desempeñar un papel privilegiado en función de su peso específico, demográfico y ocupacional; en función de su integración al aparato estatal al cual contribuyen a dotar de una mayor autonomía relativa; en función, en fin, de la aparición de partidos centristas modernos, interesados en la racionalización de la vida democrática (socialdemocracia y democracia cristiana en particular). Contrariamente a los malos augurios frecuentes, tales atributos podrían hacer de las clases medias una garantía de destino político-democrático a condición de conformar un frente político suficientemente sólido, capaz de hegemonizar una política que dispute con éxito el poder a la burguesía.

Si hasta aquí el comportamiento de los sectores medios en la política ha sido más bien díscolo o "dudoso", como ha dicho alguien en la izquierda, ¿no habría que atribuir tal comportamiento más bien a la debilidad de las posiciones políticas del proletariado? Tradicionalmente, las clases medias urbanas han pactado alianzas durables con los partidos proletarios cuando el proletariado es fuerte y cuando los partidos que los representan son creíbles políticamente. A falta de esa condición, las clases medias tienen comportamientos erráticos, funcionan con el populismo, con los militares. Ahora, la consolidación de un proyecto democrático propio de las clases medias es posible a condición de privilegiar una alianza con el campesinado indígena y sus fracciones migrantes. Más precisamente, puede sostenerse que la alianza política más promisoría para el Ecuador en los próximos años, en términos democráticos, es aquella de las clases medias y de los indígenas, dando origen a un frente político capaz, a la vez, de contrapesar políticamente a la burguesía y de atraerse el apoyo del débil movimiento obrero y de sectores marginados del país.

La responsabilidad es entonces grande para los partidos centristas, fuertemente marcados por los intereses de las clases medias, la Izquierda Democrática y la Democracia Popular (cristiana). En cuanto a la izquierda marxista, ella parece condenada al dilema de favorecer la emergencia de un aliado durable como puede serlo el movimiento indígena o quedarse sin oportunidades históricas de intervenir de manera eficaz y consistente en el juego democrático. Como quiera que sea, lo repetimos, la clase política ecuatoriana está abocada a la necesidad de replantearse con respecto al nuevo estado de la cuestión indígena, y ello pasa por esa revisión crítica de que hablábamos. Sobre esto, hay cuestiones fundamentales que deberían ser abordadas.

#### LA NECESIDAD DE REVISIONES CRÍTICAS

La emergencia de un discurso étnico (para hablar genéricamente, puesto que cada etnia tiene su propio discurso) y, más aun, el hecho de que el propio Estado ecuatoriano se haga cargo de la existencia de ese discurso en su Constitución Política ("carácter pluriétnico del país") representan a nuestro juicio elementos esenciales, que deberían ser tomados en consideración para superar las ambigüedades características del debate ecuatoriano acerca de los vínculos que conviene establecer entre las nociones de nación, etnia y Estado.

La ambigüedad mayor en ese debate es aquella a través de la cual se pretenden eludir las enseñanzas de la historia en el sentido de que, en definitiva, la cuestión de llegar a realizarse como nación o de permanecer en condición de etnia tiene que ver con circunstancias históricas donde la violencia y el poder económico han desempeñado el papel fundamental y, donde la ideología ha servido de instrumento para identificar con el Es-

tado la dominación de la etnia más poderosa. Lo anterior es, sin embargo, fundamental, porque quiere decir que el discurso actual de cualquier etnia —no solamente ecuatoriana— que reivindica políticamente la etnicidad, es, quierase o no, un discurso igualmente nacional por el sólo hecho de venir a cuestionar el discurso “nacional” dominante y su traducción en términos institucionales.

En sentido estricto, ninguna etnia en Latinoamérica, por el hecho de haber estado dominada y reducida largo tiempo al silencio, ha dejado de ser una nación cuyo potencial de reivindicación de la autonomía ha permanecido latente hasta que hoy encuentran reunidas las condiciones para su expresión política. Faltaba simplemente que emergieran fracciones modernas dentro de las etnias, susceptibles de erigirse en élites dirigentes (burguesía embrionaria, capas intelectuales, sindicalistas reconvertidos).

El hecho de que en Ecuador, hasta el momento, no todas las etnias hayan dado expresión escrita a la elaboración de sus visiones ideológicas específicas, así como tampoco a un conjunto coherente de tipo programático, como el nivel alcanzado por la nación Shuar en el Oriente, no resta fuerza a aspirar a un estatuto político que cuestione la concepción europea del Estado-nación, y que sin plantearse la independencia ni la creación de nuevos Estados, sí plantee niveles de autonomía en el interior del esquema político global. El problema que las etnias vienen a plantear es entonces qué formas, qué otras modalidades adoptar en la reestructuración del Estado, rompiendo con el unitarismo centralizador y homogeneizante y renunciando a identificar al Estado con la “nación ecuatoriana por construir”.

Es evidente que esta manera de ver las cosas supone otorgarle su lugar en el análisis a la noción de autonomía de la instancia política, única manera de escapar al economicismo que hace ver todos estos desenvolvimientos como obedeciendo, o como resultado del estado de desarrollo del capitalismo, del punto en que se encuentra el proceso de acumulación, etcétera. Tal desviación analítica hace que muchos se sitúen en la posición, a la vez ingenua y cómoda, de esperar que la evolución del capitalismo concluya su obra de liquidación de la heterogeneidad social y cultural, de los desequilibrios, de la falta de nitidez de los procesos sociales y políticos; en fin, que en las estructuras de la sociedad se hagan los procesos de digestión necesarios.

Lo cierto es que hasta aquí, el Estado ecuatoriano se ha demostrado incapaz de concretizar la forma Estado-nación a la manera de su modelo jacobino francés, y que pareciera ya un poco tarde para insistir en ello. Hoy en día, está en pleno desarrollo el discurso de las etnias, con ideologías que no solamente vienen a cuestionar una identidad nacional y un proceso de unificación bajo el discurso de la ideología de la clase dominante, sino que, más grave, vienen a neutralizar la eficacia del proyecto de “nación ecuatoriana”.

Otra cuestión importante sobre la cual los diversos sectores políticos ecuatorianos están obligados a hacer un esfuerzo de revisión crítica es en lo relativo a la imagen pasada de moda que se hace de la sociedad indígena de hoy, de la misma manera que en relación con las actitudes que asumen los agentes políticos no indígenas cuando intervienen en el medio o en problemas que conciernen a la cuestión étnica.

Por ejemplo, que el problema de la sobrevivencia y desarrollo de las etnias indígenas no se identifica más con la mera conservación de las comunidades indígenas, que el destino de las diferentes etnias no puede seguir siendo pensado en términos de una evolución exclusivamente campesina y que los indígenas no solamente han adquirido el derecho sino que reivindican tener, en tanto sujetos étnicos, una universalidad de desarrollo. La sociedad indígena de los años ochenta ya no es exclusivamente campesina: por todas partes se tiene la emergencia de capas profesionales e intelectuales, algunos grupos han originado en su seno burguesías embrionarias, hay fracciones migrantes que siguen vinculadas al destino comunitario, hay organizaciones étnicas que adquieren experiencia día a día y que se fortalecen.

Los partidos deberían hacerse cargo también de la tendencia a “minimizar” el carácter profundamente político de las reivindicaciones étnicas y el empeño por reducir las a problemas estrictamente sectoriales (lingüísticos, folklóricos, de tierras) como fue el caso con el último gobierno militar (tratamiento por la reforma agraria) y con el gobierno centrista anterior (tratamiento por la alfabetización) o a un problema más o menos tecnocrático de desarrollo (como parece ser la visión del gobierno actual).

Los partidos políticos deberían revisar su acusada tendencia a “recuperar” las manifestaciones de la etnicidad, vaciándolas de su esencia, en beneficio de políticas de integración tradicionalmente fracasadas, que sean de orientación izquierdista o de derecha. En este sentido, no basta con repetir la fórmula de que el Ecuador es un país multiétnico, de que los ecuatorianos están orgullosos de “sus” indios, sino que de una manera responsable, los partidos deben asumir las implicaciones políticas de esa realidad.

En fin, es importante igualmente que los partidos tomen posición con respecto al “sabotaje”, declarado o discreto, que se lleva a cabo frecuentemente en contra de las organizaciones étnicas, ya sea que estas actitudes vengan de las agencias gubernamentales o de parte de los activistas políticos, sobre todo de aquellos que ven en la emergencia de una política étnica autónoma la pérdida de una clientela o de una masa de maniobra.