

Cohesión Social en América Latina:
Bases para una Nueva Agenda Democrática



Ciudadanía Indígena y Cohesión Social en América Latina

Leon Zamosc

2008

Este trabajo fue escrito EN 2007 como contribución al proyecto *Nueva Agenda de Cohesión Social para América Latina*, realizado por el iFHC-Instituto Fernando Henrique Cardoso y el CIEPLAN-Corporación de Estudios para Latinoamérica. El proyecto fue realizado gracias al apoyo de la Unión Europea y el PNUD. Las informaciones y opiniones presentadas por los autores son de responsabilidad personal y no expresan necesariamente, ni comprometen, a las instituciones asociadas al proyecto.

Coordinadores del proyecto: Bernardo Sorj y Eugenio Tironi.

Equipo Ejecutivo: Sergio Fausto, Patricio Meller, Simon Schwartzman, Bernardo Sorj, Eugenio Tironi y Eduardo Valenzuela.

ISBN: 978-85-99588-26-0

Copyright ©: iFHC/CIEPLAN. 2008. San Pablo, Brasil, y Santiago de Chile.

El texto, en parte o en su totalidad, puede ser reproducido para fines no comerciales dentro de los términos de la licencia de Creative Commons 2.5

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/deed.es_CL



Ciudadanía indígena y cohesión social en América Latina

Leon Zamosc*

Introducción

La cuestión indígena ha resurgido como factor importante en varios países, llamando la atención sobre sectores históricamente desfavorecidos de la población que a menudo se ubican en lugares estratégicos para la economía y la seguridad nacional. En lo social y cultural, la indigenidad resurgente se expresa a través de afirmaciones identitarias que redefinen las “fronteras” entre los grupos, revitalizan las lenguas nativas, reinventan tradiciones y tienen el efecto acumulativo de provocar cambios notables en las actitudes y conductas cotidianas de individuos y comunidades enteras. En el terreno político, presenciamos el ascenso de movimientos indígenas que reclaman derechos culturales y a veces autonomía, desafiando así las visiones dominantes de ciudadanía, democracia e identidad nacional.

Aunque debería resultar embarazoso expresarse en contra de las aspiraciones de grupos tan postergados y sufridos, no faltan los que condenan las pretensiones de los indígenas, sobre todo cuando estos plantean aspiraciones de territorialidad y autonomía. Frecuentemente se los tacha de separatistas o se condena su participación en las protestas populares como un factor de inestabilidad. En noviembre de 2003, en un seminario sobre “Las Amenazas de la Democracia en América Latina” realizado en Bogotá, el celebre escritor peruano Mario Vargas Llosa declaró que las movilizaciones indígenas en Ecuador, Perú y Bolivia estaban “creando un verdadero desorden político y social” y que había en ellas “un elemento profundamente perturbador que apela a los bajos instintos, a los peores instintos del individuo, como la desconfianza hacia el otro, al que es distinto; entonces se encierran en sí mismos”. Agregando que el movimiento indígena “a la corta o a la larga nos arrastra a la barbarie”, Vargas Llosa concluyó diciendo que “si queremos alcanzar el desarrollo, si queremos elegir la civilización y la

* Universidad de California, San Diego, Estados Unidos.

moralidad, tenemos que combatir resueltamente esos brotes de colectivismo" (Lucas 2003).

Todo esto es relevante al tema central de este libro porque, implícita o explícitamente, alegatos como el de Vargas Llosa presentan a las aspiraciones y luchas de los indígenas como un factor que esta erosionando la cohesión social en América Latina. Mas generalmente, el hecho de que estas representaciones se planteen en el marco de debates públicos que están teniendo lugar en muchos países de la región nos indica que los planteamientos de los indígenas y la cohesión social son temas que han adquirido una gran centralidad política. Estas realidades redoblan el interés y la posible influencia de las contribuciones investigativas de los analistas sociales que trabajan sobre esos temas. También implican una advertencia sobre la necesidad de deslindar el quehacer analítico de las posiciones ideológicas y mantener presente que, en última instancia, la validez de cualquier argumento depende de las virtudes del enfoque teórico y de la evidencia proveniente de la investigación.

En este ensayo, abordo a la cuestión indígena como una problemática de derechos ciudadanos, examinando las reivindicaciones de los movimientos nativos y ofreciendo una interpretación de sus implicaciones para la cohesión social. Mi punto de partida es la evidencia empírica de que las luchas indígenas tienen características propias en cada país y la convicción de que es imposible identificar tendencias generales sin prestar atención a esa diversidad. Inicio el análisis con una conceptualización de la cuestión indígena y sus dos variantes fundamentales, utilizando como referentes seis narrativas de caso que se focalizan sobre las propuestas de los nativos y las maneras en que están siendo procesadas en Bolivia, Ecuador, Guatemala Colombia, México y Chile. Sobre esas bases, propongo un esquema teórico en el que las vicisitudes de la cohesión social dependen de las maneras en que las interacciones políticas van redefiniendo los contenidos de la ciudadanía. Cierro el análisis aplicando el esquema a la politización de la problemática indígena y derivando algunas conclusiones sobre las consecuencias de esa politización para la cohesión social.

Cuestión indígena y derechos ciudadanos

La cuestión indígena se refiere al estatuto ciudadano de las poblaciones nativas; es decir, al conjunto específico de derechos y obligaciones que definen su inclusión como miembros de la comunidad política. Así planteada, la problemática se conecta con los debates sobre la ciudadanía y con los procesos de democratización que están teniendo lugar en América Latina. Con la democracia, cabría esperar que la marginación que ha sido característica de la condición indígena sea reemplazada por una ciudadanía plena. Dentro de este contexto, el interrogante fundamental tiene que ver con los contenidos de esa ciudadanía: ¿tendrán los indígenas los mismos derechos que los demás o les corresponderán derechos especiales como descendientes de los pueblos originarios de las Américas?

Vista de este modo, la cuestión indígena es parte de una cuestión nacional que, al menos hasta ahora, no ha adquirido sesgos irredentistas. Aunque algunos grupos nativos se autodefinen como naciones y expresan aspiraciones de autonomía, sus demandas se refieren a autogobierno local o regional dentro de los estados existentes. Lejos de orientarse hacia el separatismo o hacia la utopía de reconstruir soberanías anteriores a la conquista, casi todos los movimientos indígenas actuales buscan redefiniciones en las relaciones entre los grupos que representan y los estados nacionales en los que se encuentran. En esa búsqueda, sin embargo, no se percibe una orientación homogénea. Si miramos de cerca los procesos en los diferentes países, podemos discernir una notable diversidad entre los movimientos indígenas, sus reivindicaciones y sus estrategias. Es necesario, entonces, partir de la doble premisa de que las luchas indígenas tienen características propias en los distintos países latinoamericanos, y de que tales especificidades dependen de la interacción de muchos factores como las estructuras demográficas y socioeconómicas, las historias de las relaciones entre los pueblos indígenas y los estados, y el influjo de las tradiciones políticas y culturales que existen en cada lugar (Postero y Zamosc 2004: 3).

Las diferencias demográficas son especialmente importantes. Los indígenas son algo más de la mitad de la población en Bolivia, un poco menos de la mitad en Guatemala, y minorías relativamente grandes en Perú y Ecuador.¹ En los demás países se trata de poblaciones muy minoritarias que a veces son verdaderamente minúsculas. Sobre el trasfondo de estas diferencias, la cuestión indígena tiende a bifurcarse hacia dos variantes fundamentales. En los países en los que los nativos tienen peso demográfico

substantial, se presenta como un asunto de igualdad efectiva de derechos para grupos predominantemente campesinos que, a pesar de tener una larga historia de incorporación a la vida nacional, continúan debatiéndose en la pobreza y sufriendo discriminación social, cultural y política. Por otro lado, donde las poblaciones nativas son claramente minoritarias, la cuestión indígena aparece como una problemática de supervivencia frente a la amenaza de extinción, tratándose casi siempre de grupos ubicados en lugares apartados, escasamente incorporados a la economía y la sociedad nacional y que mantienen una identificación más marcada como pueblos originarios.

¿Cuáles son las implicaciones de la cuestión indígena y de sus dos variantes desde el punto de vista de la ciudadanía? Cuando hablamos de ciudadanía nos referimos a un estatuto de membresía o pertenencia a una comunidad política, que en el mundo contemporáneo casi siempre es el estado-nación. Tal estatuto está definido por el ejercicio de una serie de derechos ciudadanos, y desde el argumento clásico de Thomas H. Marshall (1950) damos por sentado que la promesa de la democracia solo puede cumplirse cuando los sectores populares ganan acceso a derechos básicos en los terrenos civil, político y social. Pero en la tradición liberal moderna, desde la cual escribía Marshall, los derechos ciudadanos son vistos como universales e individuales, en el sentido de que corresponden a todos por igual y su ejercicio es una atribución de los individuos como tales. El planteamiento de derechos especiales para los indígenas implica una contradicción para esa tradición liberal, ya que se trata de derechos colectivos; es decir, de prerrogativas a las cuales solo tienen acceso los individuos que pertenecen a una colectividad particular. Marshall mismo enfrentó el problema cuando analizó los derechos obreros de contratación y negociación colectivas. Su solución fue reconocer que tales derechos colectivos eran una anomalía de la ciudadanía en el estado-nación moderno, que tal vez se justificaban como una excepción temporalmente necesaria para asegurar que los trabajadores puedan ejercer sus derechos individuales (White y Donoghue 2003: 395-396). Mirando el asunto desde la perspectiva del desarrollo posterior del argumento por parte de Reinhard Bendix (1964), lo que explica la anomalía es el hecho de que la extensión de los derechos ciudadanos no resulta de una lógica puramente legal derivada de la filosofía liberal, sino de una dinámica política dentro de la cual las luchas populares juegan un papel central en la conquista de derechos que no necesariamente se ajustan al ideario liberal.

¿Como se da esa dinámica política en el caso de la cuestión indígena? En la segunda parte de este ensayo me referiré a la politización de la cuestión indígena, relacionándola con el proceso de democratización y ofreciendo reflexiones sobre sus repercusiones desde el punto de vista de la cohesión social. Aquí, me interesa focalizarme sobre los contenidos de las propuestas de los movimientos nativos y, mas generalmente, sobre las maneras en las cuales la cuestión indígena esta siendo procesada por las sociedades y estados nacionales.

- La cuestión indígena como problemática de supervivencia

Comenzare por la variante que se presenta como menos complicada desde el punto de vista analítico; es decir, la que tiene que ver con configuraciones en las cuales las poblaciones nativas son manifiestamente minoritarias. Como ejemplos, me referiré a tres casos que representan situaciones distintas: el de Colombia, donde han tenido lugar importantes definiciones favorables a los indígenas; el de México, donde el debate sobre el estatuto ciudadano de los nativos adquirió gran centralidad para después estancarse en medio de la incertidumbre; y el de Chile, donde las aspiraciones indígenas se están estrellando contra la realidad de un estado insensible y represivo.

En las diferentes regiones de Colombia hay mas de 80 grupos nativos con una población de unas 700 mil personas, equivalentes al 2% del total nacional (Rathgeber 2004: 106). El movimiento indígena surgió en los 1960s y 1970s a partir de las luchas campesinas por la reforma agraria. Un actor clave fue el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), que bajo el lema "Tierra y Cultura" tuvo grandes éxitos en el sur del país recuperando tierras, reconstituyendo resguardos y cabildos como formas propias de organización social y política, y revitalizando las tradiciones culturales. El CRIC gestó procesos organizativos en otras regiones como parte de una dinámica que en 1982 llevó a la creación de la ONIC (Organización Nacional Indígena de Colombia), que hoy representa a casi todos los nativos del país. La ONIC definió metas de territorialidad, autonomía y defensa de la identidad y cultura de los pueblos indígenas, logrando que se adjudicaran extensos territorios a los pueblos Amazónicos. Pero el elemento clave de las luchas indígenas en Colombia fue que, en una coyuntura en la cual la clase política buscaba relegitimarse a través de la modernización institucional, la amnistía para los guerrilleros y concesiones a los sectores populares, las organizaciones nativas

aprovecharon la apertura política de la Asamblea Constituyente de 1991 para presentar candidatos, obtener representación y asegurar el reconocimiento de una serie de derechos importantes para los indígenas. Hoy, la constitución colombiana es vista como una de las más avanzadas porque además de garantizar derechos culturales y autonomía, asigna a los territorios indígenas las mismas competencias de las demás unidades político-administrativas, les otorga ingerencia en lo referente a la explotación de recursos naturales y reserva cuotas de representación indígena en el congreso nacional y en las asambleas regionales. Colombia, por supuesto, no es un paraíso para los nativos, ya que la implementación de sus derechos es lenta y tanto ellos como el resto de la población rural son victimizados por el conflicto crónico entre las guerrillas, los paramilitares y el ejército. Con todo, se notan avances como los beneficios que reciben los nativos amazónicos de las regalías del petróleo y, obviamente, el hecho de que el proceso político de la cuestión indígena se haya resuelto con un marco jurídico favorable tiene gran significación de cara al futuro.²

México es el país con la mayor cantidad de indígenas, estimados en 10 millones de personas agrupadas en más de 60 pueblos esparcidos por toda la geografía nacional. Pero a pesar de ser numerosos, los indígenas mexicanos son una minoría que solo llega a entre el 7% y el 10% de la población del país (Layton y Patrinos 2006: 35-37). Bajo la hegemonía corporatista del PRI (Partido Revolucionario Institucional) estuvieron sujetos al asistencialismo estatal dirigido al campesinado y a políticas indigenistas que pretendían "redimirlos" incorporándolos a la sociedad mayor y al proceso de formación de una nueva identidad nacional. Con el giro neoliberal y la retirada del estado, se abrió el espacio para el surgimiento de organizaciones indígenas independientes como el FIPI (Frente Independiente de Pueblos Indígenas), que desde los 1980s comenzó a plantear el tema de la autonomía. Pero lo que realmente dio vuelo a la cuestión indígena fue la revuelta Zapatista de 1994 en la remota región de Chiapas. Al principio, los Zapatistas no se identificaron como movimiento étnico, sino como un ejército revolucionario. Pero a medida que se hacía evidente que la rebelión no tenía un eco nacional, las demandas indígenas fueron ganando centralidad en su discurso. Eventualmente, el único acuerdo entre los Zapatistas y la COCOPA (Comisión de Concordia y Pacificación del congreso) se centro sobre los derechos indígenas. Asesorados por el FIPI y la ANIPA (Asamblea Nacional Indígena Plural para la Autonomía, con representantes de la mayoría de los pueblos), los Zapatistas lograron que el acuerdo reconozca amplios derechos culturales

y políticos para los indígenas, incluyendo autonomía territorial, justicia propia y representación directa en las entidades del estado. Pero en la legislación aprobada en 2001 por el congreso mexicano, esos derechos fueron diluidos, desvirtuados o directamente negados. Los Zapatistas y las organizaciones indígenas rechazaron la ley, trataron infructuosamente de impugnarla ante la corte suprema, y aun continúan exigiendo su revisión. En la actualidad, la autonomía solo tiene vigencia de facto en las zonas de Chiapas controladas por los Zapatistas. La resolución de la cuestión indígena en México, por lo tanto, sigue pendiente. Su destino esta íntimamente ligado a la evolución del conflicto entre el gobierno y los Zapatistas.³

En Chile existen 8 pueblos con unos 700 mil indígenas que representan alrededor del 5% de la población total (INE 2005). El grupo clave es el mapuche, al cual pertenecen casi el 90% de los nativos y que se ubica en el sur del país, aunque la mitad de su gente reside hoy en las ciudades. Los mapuche resistieron a los españoles, manteniéndose independientes hasta 1883, cuando el ejército chileno logró finalmente subyugarlos. Históricamente, las luchas de sus comunidades se centraban sobre las condiciones de vida, más que sobre temas políticos. Pero a partir de 1978, como reacción a la privatización de tierras comunales decretada por el régimen militar, las organizaciones mapuche comenzaron a plantear la autonomía territorial como única garantía de supervivencia. Con el retorno a la democracia, las esperanzas se centraron sobre la Concertación (la alianza de centro-izquierda que gobierna el país desde 1980), iniciándose un ciclo en el que en cada elección se renuevan promesas de solución que después no se cumplen. El conflicto se radicalizó a partir de 1998, cuando comunidades mapuche comenzaron a ocupar tierras y atacar vehículos e instalaciones de las empresas forestales y mineras que actúan en sus zonas al amparo de políticas neoliberales que promueven la explotación intensiva de los recursos naturales. La respuesta de los gobiernos de la Concertación ha sido represiva, aplicándose la Ley de Seguridad Interna durante la administración de Eduardo Frei y la Ley Antiterrorista en el periodo de Ricardo Lagos. Actualmente, el Consejo de Todas las Tierras, la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauko-Malleko y la Identidad Mapuche Lafkenche siguen exigiendo el reconocimiento del derecho de los mapuche a gobernarse de manera autónoma y ejercer control sobre sus territorios y recursos. Pero la constitución se limita a reconocer la "diversidad cultural de la nación" y Chile es el único país sudamericano que se ha negado a ratificar el Convenio 169 de la OIT sobre derechos indígenas. En

enero de este año, la Coordinadora de Organizaciones Mapuche (que representa a casi todos los sectores organizados) presentó un documento a Michelle Bachelet pidiendo una nueva relación entre el estado y los mapuche. En marzo, la coordinadora convocó una rueda de prensa para quejarse de que la presidenta, en lugar de darles respuesta, seguía deteniendo dirigentes mapuche y exhibiéndolos en la televisión como "terroristas peligrosos".⁴

Los casos de Colombia, México y Chile ilustran mi observación inicial en el sentido de que, desde el ángulo analítico, la problemática de los grupos indígenas minoritarios se plantea de un modo relativamente simple. Se trata de poblaciones pequeñas, concentradas en lugares bien definidos y casi siempre alejados, marginadas de los circuitos nacionales y cercanas a sus estilos de vida originales, que en tiempos recientes sufren los embates de la llegada efectiva del estado, colonos y rancheros en busca de tierras, y grandes empresas nacionales y extranjeras que explotan los recursos naturales con mucha codicia y pocos controles. Frente a la pérdida de control y devastación de su medio ecológico, el aplastamiento de su cultura por la presión de la sociedad mayor y hasta el peligro del aniquilamiento físico, las demandas de esos grupos se orientan muy claramente hacia la obtención de condiciones que les permitan asegurar su supervivencia: control de territorios propios, autonomía para gobernarse a sí mismos y garantías de protección para sus estilos de vida y culturas. Por supuesto, lo que aparece como simple desde el punto de vista del análisis no tiene nada de simple cuando se trata de llegar a un acuerdo que responda a las aspiraciones de los indígenas. Lo que ocurre en México y Chile demuestra que a los grupos pequeños les resulta difícil forzar la mano de los gobiernos y que el reflejo instintivo de los estados latinoamericanos es el de rechazar cualquier pretensión que menoscabe su soberanía, limite su libertad de acción con respecto a los recursos naturales, o trate de desafiar los conceptos hegemónicos de ciudadanía y nación. El caso de Colombia confirma que tienen que darse condiciones muy especiales para que las sociedades y estados de la región sean generosos con sus minorías nativas.

- La cuestión indígena como problemática de igualdad

Como ya lo he indicado, donde los indígenas constituyen un sector proporcionalmente grande de la población nacional, la problemática se plantea en términos de igualdad.

Esta variante es analíticamente mas complicada porque, teóricamente, la búsqueda de un estatuto ciudadano igualitario para los indígenas puede orientarse hacia dos direcciones que implican formas opuestas de considerar a la variable étnica en la estructuración del estado. Una alternativa, basada en la noción de igualdad a partir de derechos colectivos, es el estado consociacional, donde la etnicidad aparece como el elemento primordial para organizar las instituciones estatales en torno a esquemas de ordenamiento territorial, parcelación de funciones de gobierno y reparto proporcional del poder entre grupos étnicos segmentariamente autónomos (Lijphart 1977; Horowitz 2000: 569-577). Como ejemplos que se han acercado a este tipo de organización pueden citarse los casos exitosos de Bélgica, Holanda y Suiza y los fracasos de Chipre y Líbano. La otra posibilidad, fundamentada en una idea de igualdad a partir de derechos ciudadanos individuales, es la del estado universalista. Esta fue la opción escogida por el movimiento negro por los derechos civiles en Estados Unidos; una opción que, al menos como ideal, es característica en la mayoría de los países capitalistas avanzados, donde la etnicidad se "neutraliza" al no ser considerada como criterio para la organización del estado y al mismo tiempo se "respeta" a través de la libre expresión de la diversidad cultural. En realidad, estas dos alternativas deben verse como "tipos ideales", ubicadas en los extremos de un eje que puede incluir situaciones que se asemejan más a una u otra o combinan elementos de ambas.

Con esta distinción en mente, examinaré las orientaciones que están asumiendo las demandas de los indígenas en los países en los que tienen un gran peso demográfico. Nuevamente tomaré tres ejemplos: el de Bolivia, donde hemos asistido al posesionamiento del primer presidente indígena latinoamericano; el de Ecuador, cuyo movimiento indígena es visto por muchos como el más organizado y poderoso de la región; y el de Guatemala, marcado por la paradoja de una profunda revitalización cultural de los mayas que aún no logra cuajar en una expresión política clara.

En Bolivia hay alrededor de 5 millones de indígenas, que representan entre el 50 y 60% de la población nacional. El 90% de ellos son quechuas de los valles interandinos (50%) y aymarás del altiplano y La Paz (40%), con el resto en más de 30 grupos pequeños del Chaco y la región Amazónica (Layton y Patrinos 2006: 31-32). El antecedente histórico clave para entender el planteo actual de la cuestión indígena fue la revolución de 1952 y el subsiguiente régimen corporatista del MNR (Movimiento Nacionalista

Revolucionario), que implementó una reforma agraria substancial en la región Andina. El MNR captó a los indígenas interpelándolos como ciudadanos bolivianos y agrupándolos como sindicatos campesinos, conformando una sólida estructura organizativa clasista cuyo correlato cultural fue la articulación de una identidad híbrida que combinaba identificaciones campesinas, indígenas, y de pertenencia a la nación boliviana. Tal autodefinición se mantuvo cuando las organizaciones se independizaron del corporatismo, con el resultado de, hasta hace muy poco, la CSUTCB (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia) seguía planteando demandas campesinas sin mencionar ningún objetivo étnico. En los 1980s, los únicos que hablaban de reivindicaciones indígenas eran los Kataristas, un pequeño movimiento político-cultural de aymarás urbanos. La situación comenzó a cambiar en los 1990s con las marchas de los indígenas amazónicos que, agrupados en la CIDOB (Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia), obtuvieron títulos territoriales para 8 pueblos. Otro factor importante fue la lucha de los campesinos cocaleros, que popularizó la imagen de su líder Evo Morales, de origen aymará, invocando al nacionalismo boliviano y a sus culturas indígenas milenarias para oponerse a la erradicación de la coca. Pero lo que realmente afianzó al tema indígena en la escena política fue la alianza electoral del MNR con un sector de Kataristas, que en 1992 llevó al poder a Gonzalo Sánchez de Lozada y al intelectual aymará Víctor Hugo Cárdenas como vicepresidente. Ese gobierno implementó un programa neoliberal a ultranza, cambió la constitución para redefinir a Bolivia como país pluriétnico y multicultural, e introdujo reformas dando participación a la sociedad civil en los gobiernos locales, aceptando la propiedad colectiva en territorios indígenas tradicionales y promoviendo la educación intercultural.

Los resultados son bien conocidos. El programa neoliberal se desmoronó en los años siguientes bajo la presión de las movilizaciones populares, incluyendo la Guerra del Agua, la revuelta que acabó con Sánchez de Lozada y su plan para exportar el gas a través de Chile, y las luchas por nacionalizar los hidrocarburos que provocaron la renuncia de Carlos Mesa. A finales del 2005 llegó la victoria del MAS (Movimiento al Socialismo), cuyo candidato Evo Morales propuso nacionalizar el sector energético e invertir sus ingresos en el desarrollo y los programas sociales. Pero lo más interesante desde el punto de vista de nuestro análisis fue el vuelco en la manera en que el tema indígena se inscribió en todo ese proceso. Inicialmente, sectores de la elite política

trataron de apropiarse de la causa indígena, promoviéndola para ganar apoyo para su proyecto neoliberal o, por lo menos, debilitar las bases clasistas de la oposición popular. La respuesta de las organizaciones populares, sobre todo la CSUTCB, los coccaleros, y su partido el MAS, fue incorporar a su discurso la temática indígena; pero no como una exigencia de derechos especiales, sino como una reafirmación de las raíces nativas de la nación boliviana y de la aspiración de un pueblo mayoritariamente indígena a acceder a una ciudadanía verdaderamente igualitaria y participativa. El éxito de esta fórmula se vio en la movilización masiva del campesinado y de los pobladores indígenas urbanos en las protestas anti-neoliberales y en el apoyo electoral sin precedentes a Evo Morales. Así, lo que empezó con un intento de fomentar y cooptar la identidad indígena desde arriba terminó con la gestación de un proyecto político anti-hegemónico que estableció la legitimidad de lo indígena como soporte identitario de la nación y movilizó esa identificación para alcanzar objetivos de carácter nacionalista y popular. Esto, por supuesto, no quiere decir que en Bolivia no hayan otras visiones. Felipe Quispe y otros líderes Aymaras, por ejemplo, hablan de restablecer el Collasuyo (la zona aymará del Imperio Inca), pero su nacionalismo étnico tiene poco eco, como lo demuestra el hecho de que su partido Pachakuti no pasó del nivel del 2% del voto popular en las elecciones del 2002 y 2005. Por otra parte, y analizando las plataformas de la CSUTCB y del MAS, hay que subrayar que el proyecto nacionalista y popular que acabo de describir, a pesar de que se orienta de manera general hacia la visión de un estado multiétnico universalista, no se presenta como una versión "pura" del modelo de los derechos ciudadanos universales e individuales, ya que también propone el reconocimiento del derecho de campesinos e indígenas a la propiedad colectiva de tierras y territorios y al ejercicio de la autonomía.⁵

En el caso de Ecuador, los indígenas son una minoría relativamente grande, con una población estimada entre 1.8 y 2.5 millones, representando entre el 15% y el 20% del total (Zamosc 2004: 134). Tres cuartas partes de ellos son quichuas de la Sierra, correspondiendo el resto a otros 13 grupos, casi todos de la región Amazónica. Su organización, apoyada inicialmente por la Iglesia Católica, se inició en los 1960s; en la Sierra en torno a la lucha por la reforma agraria y en la Amazonia como respuesta a la llegada de colonos y compañías petroleras. En los 1980s el proceso confluyó en la formación de la CONAIE (Confederación de Nacionalidades indígenas del Ecuador). Son pocos los países con confederaciones nativas unificadas, y la CONAIE ha

demostrado repetidamente que es la única con capacidad de coordinar grandes acciones contestatarias a nivel nacional. Fue esa capacidad la que permitió que el movimiento indígena, desplazando a las centrales sindicales, asuma el liderazgo de las luchas populares contra los intentos de imponer la agenda neoliberal en Ecuador, primero a través de un frente indígena-campesino y después en el marco de la amplia alianza de organizaciones que protagonizó las grandes confrontaciones nacionales de la segunda mitad de los 1990s. La CONAIE fue un actor central en las caídas de los presidentes Abdalá Bucaram y Jamil Mahuad, en el caso de Mahuad intentando fallidamente tomarse el poder con una Junta de Salvación Nacional que incluía líderes indígenas y oficiales jóvenes del ejército. No cabe duda de que, en los últimos 15 años, el movimiento indígena ecuatoriano ha ejercido una influencia social y política que va mucho más allá de lo que cabría esperar desde el punto de vista del peso demográfico de la población nativa.

Las demandas de la CONAIE han combinado reivindicaciones típicamente campesinas con aspiraciones específicamente indígenas. Estas últimas han incluido la definición plurinacional del estado, representación en sus instituciones, oficialización de las lenguas nativas, y autonomía territorial. El partido Pachakutik, brazo político de la CONAIE, obtuvo una representación del 10% en la Asamblea Constituyente de 1997, logrando que la carta declare el carácter multicultural del estado ecuatoriano e incluya una serie de derechos culturales y políticos que, sumados a las provisiones sobre territorialidad y participación en las entidades del estado, proveen una base jurídica para ejercer cierto grado de autonomía en las zonas indígenas. Muchas de las disposiciones requieren legislación adicional para hacerse efectivas, pero en lugar de presionar por el cumplimiento de objetivos como la creación de territorios autónomos, el movimiento indígena dedicó casi todos sus esfuerzos a batallar contra el neoliberalismo y consolidar su protagonismo en la vida política del país. Parte de esto fue la alianza electoral que lo llevó a participar por unos meses en el gobierno de Lucio Gutiérrez, hasta que se comprobó que el ex-coronel también tenía designios neoliberales. El costo del paso en falso fue grande porque el juego clientelista del presidente dividió y debilitó al movimiento, que estuvo casi ausente en las protestas que eventualmente derribaron a Gutiérrez por sus abusos de poder. En los últimos dos años la CONAIE recuperó algo del terreno perdido con la exitosa campaña contra el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y con las movilizaciones a favor de la convocatoria de una nueva Asamblea Constituyente, que acaba de ser

aprobada en una consulta popular. Bajo el embate de las protestas callejeras y de los votos que dieron la presidencia al neopopulista (aparentemente) de izquierda Rafael Correa, el sistema político ecuatoriano ha colapsado y estamos asistiendo a la conformación de un escenario completamente nuevo. Es una encrucijada complicada para el movimiento indígena, que necesita asegurar su representación independiente en la constituyente y que debe redefinir sus objetivos tanto en relación a la cuestión indígena en la nueva constitución como en cuanto a su papel en la nueva configuración política.⁶

Finalmente, en Guatemala la población total de 14 millones se distribuye en aproximadamente un 55% de mestizos o ladinos y un 43% de indígenas (Layton y Patrinos 2006: 35). De los 23 grupos lingüísticos nativos, los 21 de raíz maya se concentran en el oeste del país, siendo los quiche y cachiquel los más numerosos. Fueron especialmente esos dos sectores que, en los 1960s y 1970s, experimentaron un auge organizativo importante con la formación de asociaciones de tipo gremial-campesino, grupos de maestros mayas que promovían la educación bilingüe, e incluso partidos políticos que participaban en elecciones locales con candidatos propios. Pero ese proceso fue abruptamente interrumpido por la guerra civil que azotó a Guatemala entre finales de los 1970s y principios de los 1990s. El conflicto enfrentó a los cuatro grupos guerrilleros de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca contra un gobierno decidido a llegar a las últimas consecuencias para liquidar a las guerrillas y un ejército que, asistido por fuerzas paramilitares, aterrorizó sin miramientos a la población civil para cumplir ese objetivo. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico auspiciada por las Naciones Unidas concluyó que más del 90% de las violaciones a los derechos humanos fueron perpetradas por el ejército y los paramilitares, y que la represión llegó a adquirir el carácter de política genocida deliberada contra el campesinado maya. En 1992 la dirigente maya del CUC (Comité de Unidad Campesina) Rigoberta Manchú recibió el premio Nóbel de la paz en reconocimiento de sus esfuerzos para llamar la atención internacional sobre la tragedia de los derechos humanos de los indígenas. El conflicto terminó formalmente en 1996 con la firma de un acuerdo de paz, también auspiciado por las Naciones Unidas, que incluyó una serie de compromisos basados en concesiones de ambas partes.

La represión influyó sobre las características de las organizaciones mayas que resurgieron durante la segunda mitad de los 1980s y proliferaron en los 1990s. Por lo

general tomaron la forma de ONGs que se centraban sobre iniciativas culturales en torno a la lengua y las tradiciones y evitaban el peligroso terreno de las demandas socioeconómicas y políticas. En 1986 maestros y lingüistas fundaron la ALMG (Academia de Lenguas Mayas de Guatemala) para normalizar y lograr el reconocimiento de los idiomas mayas. Cuatro años después el presidente Vinicio Cerezo oficializo a la ALMG como ente consultivo del gobierno, provocando la reacción de otros grupos que formaron el COMG (Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala) para promover independientemente la cultura y hacer planteamientos sobre temas como el derecho tradicional maya y la representación indígena en las entidades políticas. Paralelamente, organizaciones como el CUC, que siempre se habían definido como campesinas, comenzaron a incluir la problemática indígena en sus plataformas. Un momento importante fue la invitación en 1994 a participar en las negociaciones de paz, para lo cual las distintas organizaciones formaron la COPMAGUA (Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala). Como resultado, el Acuerdo de Paz incluyó elementos que además de declarar al país como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe, reconocían la identidad de los pueblos nativos y la necesidad de fomentar sus idiomas y culturas, aprobar leyes anti-discriminatorias, respetar el derecho consuetudinario y recurrir a la acción afirmativa para que los mayas alcancen representación proporcional en los puestos políticos. Sin embargo, en 1999 estas provisiones fueron derrotadas por 59.6% a 40.4% en una consulta popular en la que solo participó el 18% del electorado. El revés expuso la debilidad principal del movimiento maya: el escaso arraigo de los activistas entre las bases, que se reflejó en la falta de la capacidad de organización y convocatoria que se necesitaba para consolidar a nivel político los avances que se habían obtenido en el Acuerdo de Paz. Sobre este contexto, la decisión de Rigoberta Manchú de lanzar el partido Encuentro por Guatemala y postularse para la presidencia en la elección del 2008 se plantea como una estrategia diferente para politizar la cuestión indígena. Aun es temprano para predecir sus posibilidades, pero es interesante observar que la plataforma del partido define el objetivo de lograr una sociedad democrática, incluyente, solidaria, equitativa, libre y respetuosa del pluralismo étnico, cultural e ideológico. En una declaración a la prensa, la candidata ofreció

"un estado multicultural, plural, donde quepan todos, absolutamente todos, los ricos también".⁷

¿Qué conclusiones podemos sacar de las reivindicaciones que plantean los indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala? Lo más importante es que, en los países en los cuales la población nativa es considerable, los movimientos indígenas no se orientan ni hacia el universalismo puro ni hacia el consociacionalismo. Mas bien, sus aspiraciones se dirigen hacia un punto intermedio en el que existen derechos ciudadanos individuales verdaderamente igualitarios y, al mismo tiempo, derechos colectivos en la forma de garantías para las diferencias culturales y prerrogativas como la autonomía para los grupos que deseen ejercerla. En los tres casos, se trata de poblaciones indígenas predominantemente campesinas, que experimentan las identificaciones de clase y etnicidad como parte de una misma identidad y que tienen una larga historia de integración a la vida social y política de la nación como "ciudadanos de segunda". En tales circunstancias, y sobre todo si nos fijamos en los motivos que han inspirado sus actividades y movilizaciones contestatarias, las demandas de territorialidad y autonomía se enfatizan menos que en los países con poblaciones indígenas reducidas. En Guatemala ni siquiera se mencionan, y en Bolivia y Ecuador aparecen como elementos que son mucho más relevantes para los pequeños grupos amazónicos que para las grandes poblaciones andinas. De hecho, lo que más ha movilitado a los indígenas andinos no han sido los temas étnicos en el sentido estrecho, sino los grandes temas nacionales como las políticas económicas del estado y el ejercicio del poder. Evidentemente, su motivación fundamental no es la necesidad de cerrarse sobre si mismos, atrincherarse en sus territorios y rodearse de protecciones para sobrevivir como indígenas. Por el contrario, sus luchas apuntan a salir de la marginación e involucrarse en la política para "indigenizar" a Bolivia y Ecuador; es decir, para lograr que, como debería suceder en países democráticos, las instituciones, la cultura, la distribución del poder económico y político y la vida pública en general reflejen de manera más fidedigna la realidad de países en los cuales la mayoría o un sector grande de la población es indígena. En última instancia, lo que buscan es ser incluidos dentro del estado-nación a partir de un estatuto de igualdad ciudadana efectiva.

Ciudadanía indígena, democracia y cohesión social

Las discusiones actuales sobre cohesión social reciclan y combinan las problemáticas clásicas de Emile Durkheim en cuanto a las fuentes del mantenimiento del tejido social y de Thomas H. Marshall sobre la reconciliación del principio democrático de igualdad

ciudadana con la desigualdad inherente al sistema capitalista. El contexto inmediato de esta ronda de debates está dado por las preocupaciones, sobre todo Europeas, acerca de los impactos sociales y culturales del proceso de globalización, la afluencia de inmigrantes y las políticas neoliberales (Jenson 1998: 3-13; Helly 2003: 21-25; Chan, Ho-Pong To y Chan 2006: 277-279). Es precisamente ese contexto el que hace que, al igual que otras nociones que recientemente se han puesto de moda entre los académicos (nociones como sociedad civil, desarrollo participativo, capital social y empoderamiento), el concepto de cohesión social se presente de una manera obstinadamente opaca. Su opacidad se deriva, por un lado, de las vaguedades resultantes de su incorporación a discursos políticos de la más diversa índole y, por otro lado, de su carga normativa como algo universalmente considerado como deseable para la sociedad.

Una manera de desconstruir críticamente el concepto es examinar la idea de que la cohesión social es intrínsecamente “buena”. En su fórmula original, Durkheim (1933:181) planteó que el orden social se fundamenta en la solidaridad, distinguiendo entre la solidaridad mecánica de la sociedad tradicional (donde había muy poca diferenciación ocupacional y las personas se mantenían unidas por compartir los mismos valores y costumbres) y la solidaridad orgánica de la sociedad industrial moderna (en la cual lo que mantiene unida a la gente es la interdependencia funcional derivada de la división del trabajo). Estas ideas fueron rearticuladas por la sociología funcionalista, especialmente por Talcott Parsons (1937: 403-403) que reintrodujo el énfasis sobre el papel del consenso normativo en apuntalar el orden social, no solo en el mundo tradicional, sino también en el moderno. Así definidos, los parámetros clásicos de la cohesión social son la manutención del orden y el consenso en torno a valores compartidos que, reforzándose entre sí, minimizan los conflictos y garantizan el funcionamiento armonioso del conjunto de la sociedad.

El problema de esta perspectiva, especialmente cuando se trata de entender la dinámica de una sociedad democrática, es que desestima el papel del poder social y político. En efecto, lo que sustenta el orden no es simplemente su funcionalidad fáctica, sino fundamentalmente el hecho de que hay un estado con agencias que se encargan de implementarlo, por la fuerza si es necesario. En una democracia, esto plantea la cuestión de si el poder que ejercen esas agencias es visto como legítimo por quienes están sujetos

a el. El consenso normativo tampoco es indiferente al poder, ya que cabe preguntarse cuales son, de qué sectores vienen y cómo llegan a ser compartidos los valores predominantes. En la medida en que las sociedades contemporáneas están atravesadas por la diversidad social y cultural, la formación de un consenso verdaderamente democrático debe basarse en procesos que expresen esa diversidad y produzcan resultados con los que todos los sectores puedan identificarse.

Es evidente, por lo tanto, que la noción de que la cohesión social es intrínsecamente “buena” es una falacia peligrosa. Para la democracia, no puede haber nada más nocivo que la regimentación del consenso a partir de la negación del pluralismo o la imposición del orden por gobiernos cuya autoridad no es reconocida. La misma idea de que el funcionamiento de la sociedad requiere que no haya conflictos es engañosa, no solo porque es imposible eliminarlos en sociedades diversas y complejas, sino también porque (como sabemos desde que la propia sociología funcionalista “descubrió” el papel integrativo de los antagonismos) la resolución adecuada de conflictos crea nuevos equilibrios, restaurando la operación sinérgica del sistema social y reforzando el sentido de pertenencia y dependencia mutua entre los individuos y grupos que lo componen. En síntesis, puede decirse que para que la cohesión social cumpla funciones positivas en una democracia, es necesario que el consenso normativo se base en una identificación real de la gente y que la manutención del orden se apoye en la legitimidad. Dicha legitimidad no resulta de la ausencia de conflictos, sino de la existencia de mecanismos efectivos que los resuelven de una manera que es vista como justa o satisfactoria por las partes envueltas (Breton, Reitz y Valentine 1980: 3).

Esto nos lleva a buscar elaboraciones que nos ayuden a conceptualizar las complejidades de la cohesión social en sistemas democráticos. Lamentablemente, como reflejo de la ya mencionada opacidad de la problemática, los debates recientes aun no han producido un marco conceptual adecuado para abordarla de manera integral y dinámica. Hasta ahora, los avances han tomado la forma de revisiones de la literatura que “mapean” el terreno para identificar los componentes principales de la cohesión social. Dos de esos trabajos son particularmente útiles. En uno de ellos, la politóloga Jane Jenson (1998) analiza documentos del Club de Roma, la OECD y “think tanks” de Francia y Canada. En el otro, proveniente del área de estudios urbanos, Ade Kearns y Ray Forrest (2000) examinan materiales de la Unión Europea y escritos académicos de

Manuel Castells, Francis Fukuyama, Robert Bellah, Anthony Giddens, y Robert Putnam. Como se vé en la Tabla 1, ambos estudios terminan identificando cinco dimensiones de la cohesión social.

Tabla 1: Dimensiones de la cohesión social en dos “mapeos” recientes

Jane Jenson (1998):

- Pertenencia: sentido de identidad común y solidaridad
- Inclusión: igualdad de oportunidades económicas
- Participación: involucramiento en la toma de decisiones
- Tolerancia: reconocimiento y aceptación de diferencias culturales
- Legitimidad: percepción de que las instituciones son validas y justas

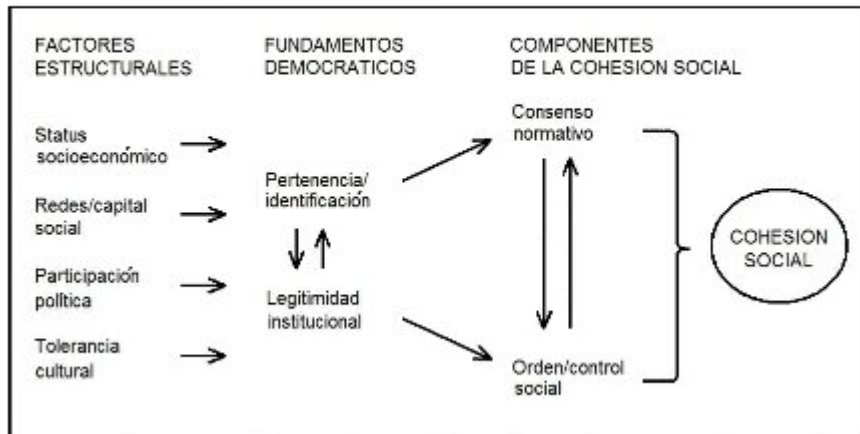
Ade Kearns y Ray Forrest (2000):

- Valores comunes: ideas y principios morales compartidos
 - Orden y control social: no hay conflictos ni desafíos al sistema
 - Solidaridad redistributiva: reducción de desigualdades económicas
 - Redes sociales y capital social: intensa interacción familiar y comunitaria
 - Pertenencia territorial: identificación de la gente con sus lugares de residencia
-

La comparación de los inventarios muestra diferencias y coincidencias. Pero lo más interesante de destacar es el hecho de que en estas listas se mezclan tres tipos de elementos: componentes genéricos de la cohesión social, fundamentos de la cohesión social en sociedades democráticas, y factores que inciden sobre esos componentes y

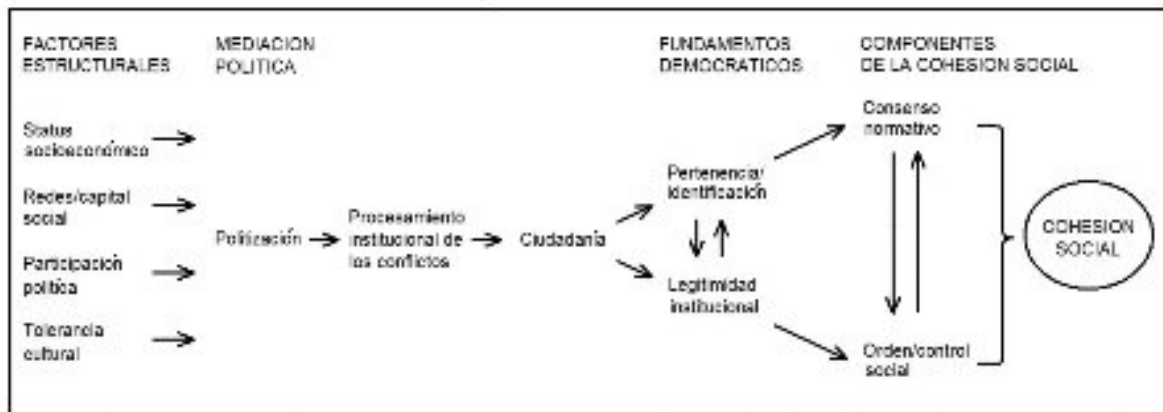
fundamentos a partir de las contradicciones y cambios en las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales. Eliminando duplicaciones y unificando la terminología, los aportes de Jenson y Kearns y Forrest pueden reorganizarse como parte del esquema presentado en el Gráfico 1.

Gráfico 1: La cohesión social en contextos democráticos: factores estructurales, fundamentos y componentes



Esta reorganización traslada la discusión a un plano diferente en el cual dejamos atrás el análisis estático para tratar de conceptualizar a la cohesión social de modo dinámico; es decir, como un proceso en el cual existen factores contextuales que influyen sobre la cristalización (o no) de las circunstancias adecuadas para su función integradora en sociedades democráticas. Pero a pesar de que representa un avance, el esquema ofrece una visión estructural-determinista del proceso, dejándonos frente a la complicación clásica que Jean-Paul Sartre (1968: 35-84) definió como el problema de las mediaciones. Aquí, la pregunta clave tiene que ver con la manera en la cual la acción práctica de individuos y grupos, respondiendo a las realidades contextuales y expresándose a través de proyectos, interacciones y conflictos, se constituye en el determinante directo de las vicisitudes de la cohesión social.

Gráfico 2: La cohesión social en contextos democráticos: factores estructurales, mediación política, fundamentos y componentes



Tomando esto en cuenta, mi propuesta para la conceptualización dinámica de la cohesión social incorpora un modelo simplificado de mediación política (ver Gráfico 2). En el nuevo esquema, representado en el Gráfico 2, los contextos y cambios estructurales no influyen directamente, sino como factores que condicionan las motivaciones de los actores. Estos últimos politizan sus intereses y aspiraciones, tratando de alcanzar sus objetivos por medio de interacciones conflictivas que se procesan a través de las instituciones formales e informales del juego político. Cuando los desenlaces implican cambios en las normas que regulan la vida pública, los derechos y deberes de los ciudadanos son alterados. Como las identificaciones de la gente y la legitimidad de las instituciones dependen de los contenidos de la ciudadanía, tales alteraciones están llamadas a tener repercusiones para la cohesión social. Este es el proceso que nos interesa escrutinizar para captar las derivaciones de la cuestión indígena en América Latina.

- La politización de la cuestión indígena

Partiendo de las narrativas de caso ofrecidas en este trabajo analizare brevemente la politización de la cuestión indígena para identificar pautas centrales en cuanto a los actores estratégicos y sus motivaciones. Cuando hablo de la politización de la cuestión indígena me refiero al proceso por el cual el estatuto ciudadano de los nativos adquiere relevancia pública como algo que está en juego en las interacciones políticas. En ese proceso las organizaciones indígenas están siempre presentes, pero eso no significa que

sean los protagonistas principales o que ejerzan una influencia decisiva sobre lo que se plantea y decide.

Empíricamente, la politización de la cuestión indígena ha tenido lugar de tres maneras básicas. En la primera de ellas aparece como un efecto de la acción directa de los movimientos nativos. Dos casos evidentes son Ecuador y Chile, donde la capacidad para alcanzar objetivos sobre la base de la movilización contestataria se constituyó en el factor fundamental. En gran medida, esa capacidad depende de las características y recursos de las organizaciones indígenas (unidad y consistencia orgánica, poder de convocatoria, dirigentes competentes, apoyo de aliados, etc.). El otro elemento decisivo es el grado de apertura del sistema político frente a las demandas de los nativos. Como hemos visto, desde ambos puntos de vista las condiciones favorecieron mucho más al movimiento indígena ecuatoriano que al chileno.

La segunda vía de politización para la cuestión indígena han sido las negociaciones de paz. En Guatemala, México y Colombia las iniciativas para resolver conflictos armados incluyeron la problemática indígena entre los temas relevantes para la pacificación, creándose oportunidades para que los grupos nativos participen en los diálogos y presenten propuestas. Pero después de la apertura de esas ventanas de oportunidad, también en esos casos el éxito pasó a depender de las capacidades de las organizaciones indígenas. En Colombia, el movimiento alcanzó conquistas importantes porque poseía la solidez orgánica y los recursos de liderazgo necesarios para sacar provecho de las coyunturas favorables. En Guatemala y México las limitaciones de los logros reflejaron condiciones distintas, en el primer caso por la escasa convocatoria del movimiento maya ante las bases indígenas-campesinas, y en el segundo por el hecho de que los Zapatistas y sus organizaciones indígenas aliadas no tuvieron la fuerza que se requería para ejercer una presión efectiva sobre el sistema político.

Por último, los procesos electorales también han politizado a la cuestión indígena. Entre los políticos populistas, el tema indígena ha ganado importancia como modo de conquistar votos. Aquí vale la pena mencionar a Perú, que aunque no estuvo incluido entre los casos considerados en este trabajo, ilustra muy bien esta pauta; primero con “el chinito” Alberto Fujimori, que utilizó hábilmente su diferencia étnica para presentarse como candidato anti-oligarca, y después con Alejandro Toledo y Ollanta Humala, cuyas

campañas apelaron a lo indígena-popular de manera abierta y calculada. Pero sin duda el caso más significativo ha sido el de Bolivia, donde la postulación de un vicepresidente indígena y la promoción del multiculturalismo por parte de Gonzalo Sánchez de Lozada fue un intento mucho más sofisticado por cooptar lo étnico. En este tipo de situaciones, las organizaciones populares e indígenas deben someterse a los proyectos de esos actores políticos o, como sucedió en Bolivia, tener la fuerza necesaria para "arrebatarles la bandera" y valerse de los procesos electorales para alcanzar objetivos propios.

Por supuesto, el hecho de puedan identificarse estas modalidades de politización no implica que se trate de situaciones herméticamente excluyentes, ya que la pauta principal casi siempre se combina con otras. En Ecuador y Colombia, por ejemplo, la participación electoral a través de partidos propios también adquirió importancia como estrategia de los movimientos indígenas. En Bolivia, la politización a través del proceso electoral fue precedida por las marchas de los nativos de las tierras bajas y estuvo acompañada por movilizaciones populares masivas en la región andina. Y en el caso de México, las negociaciones de paz que politizaron el tema indígena a nivel nacional fueron una consecuencia directa de la rebelión de los Zapatistas en Chiapas.

Este análisis confirma que la politización de la cuestión indígena es un proceso que presenta variaciones y que es protagonizado no solamente por las organizaciones nativas, sino también por otros actores. Cuando se trata de políticos populistas, sus motivaciones están dominadas por ambiciones personales de poder y cálculos oportunistas. Pero en Bolivia, donde el político que jugó la carta étnica representaba a las elites dominantes, la apuesta tuvo el sentido mucho más orgánico de un intento de "revolución pasiva" (Gramsci 1971: 106-120); es decir, una iniciativa hegemónica que buscaba apropiarse de las aspiraciones de los indígenas, subordinar las organizaciones populares y facilitar la implementación del modelo neoliberal. Frente a estas "usurpaciones" desde arriba, cuando los movimientos indígenas logran perfilarse desde abajo como los agentes centrales del proceso de politización, sus luchas tienen el carácter de proyectos emancipatorios o de empoderamiento.

Aunque aquí no es posible detallar las conexiones entre los cambios estructurales y la gestación de esos proyectos emancipatorios, bosquejaré los factores más salientes. En

un estudio comparativo pionero, Deborah Yashar (2005) destacó tres elementos: el vuelco neoliberal, que acabó con las protecciones corporatistas y expuso a los grupos nativos a la pérdida de control sobre sus tierras y los recursos naturales; el surgimiento de redes asociativas intercomunitarias apoyadas por actores externos como la iglesia católica, grupos protestantes, y organizaciones no-gubernamentales; y la democratización política, que permitió que las organizaciones indígenas puedan actuar sin estar sujetas a la represión. A estos se agregan otros factores explorados en estudios más recientes. A nivel económico hay que mencionar la brecha persistente entre las condiciones de vida de los grupos nativos y las del resto de la población, que representó un elemento motivador fundamental para sus planteamientos reivindicativos (Hall y Patrinos 2006). En lo social, la diferenciación de capas indígenas acomodadas en el comercio y la artesanía funcionó como un semillero de jóvenes educados que, frente a la discriminación étnica, se convirtieron en activistas e intelectuales de las organizaciones indígenas (Postero y Zamosc 2004: 14-15). Finalmente, en el terreno político-ideológico hay que destacar que las reivindicaciones indígenas prosperaron dentro de los espacios abiertos por la crisis de dos “grandes narrativas”: la de los discursos clasistas de izquierda, que copaban las organizaciones populares rechazando las aspiraciones étnicas como retrogradadas y divisionistas; y la del nacionalismo desarrollista, que hasta en versiones benévolas como la del indigenismo, postulaba la necesidad de “desindianizar” a los nativos y asimilarlos social y culturalmente a través del mestizaje y la modernización.

- Redefiniciones de la ciudadanía indígena y cohesión social

A través de sus diferentes modalidades de politización, la problemática indígena se convierte en tema de debate en la esfera pública y pasa a ocupar un lugar en la agenda de los asuntos que requieren decisiones por parte del sistema político. Para entender los desenlaces hay que recurrir a la investigación empírica de los casos concretos, manteniendo presente que el esquema conceptual planteado anteriormente especifica dos condiciones para que la resolución de la cuestión indígena apunte a la cohesión social: que los cambios en el estatuto ciudadano de los nativos sean vistos como resultantes de un proceso legítimo y que refuercen su sentido de pertenencia a una sociedad mayor que respeta las diferencias étnicas. Sobre este trasfondo, la tesis principal que planteo en este ensayo es que, a partir del momento en que la cuestión

indígena se politiza, el carácter de su resolución pasa a tener consecuencias importantes para la cohesión social. Concretamente, la cohesión social se refuerza cuando la sociedad y el estado resuelven la cuestión indígena con compromisos que son aceptables para las poblaciones nativas. Y al contrario, la cohesión social se resquebraja cuando el asunto es negado o se pretende resolverlo sin considerar las aspiraciones de los indígenas.

La lógica de esta tesis es particularmente transparente en los países en que los nativos son una parte importante de la población nacional. Una multitud de estudios recientes ha confirmado que en ingresos, pobreza, nutrición, y niveles de educación y salud, las condiciones de esos indígenas son las peores. Por generaciones han sido sometidos a la discriminación y el racismo en la vida cotidiana, a las políticas de eliminacionismo y homogenización cultural de todos los gobiernos (incluso los más benévolos), y a una exclusión política proverbial en la que su representación fue siempre negada o apropiada por gamonales y partidos con intereses ajenos. Frente a todo eso, la concientización estimulada por la politización de la cuestión indígena crea una situación en la cual grandes sectores de la población no pueden identificarse con la nación, sentir que pertenecen a ella, o considerar a sus instituciones como legítimas. De aquí que, especialmente si se toma en cuenta que se orientan hacia la igualdad y no hacia el separatismo, las presiones de los indígenas por redefinir su situación deben interpretarse como un impulso redentivo hacia la integración y el fortalecimiento de la cohesión social.

Lo que hoy presenciamos en los países con gran peso demográfico de los nativos es el despliegue y las variaciones de toda esta problemática. En Guatemala y Perú, por motivos distintos, parece claro que la politización de la cuestión indígena se encuentra aún en una etapa incipiente. Pero en Bolivia y Ecuador, donde esa politización ha sido particularmente incisiva y está indisolublemente ligada a las luchas populares y los desplazamientos provocados por el neoliberalismo, lo que se juega es mucho más que la redefinición del estatuto de los nativos. En ambos casos, el derrumbe de las hegemonías tradicionales y el ascenso de los movimientos sociales han dado lugar a coyunturas de cambio histórico en las cuales es posible que la resolución de la cuestión indígena tenga lugar dentro del marco de redefiniciones mucho más amplias, no solamente en la organización socioeconómica, política y jurídica, sino también en los imaginarios

colectivos de la ciudadanía y la nación. Si, como fruto de todo ese proceso, los cambios en su estatuto ciudadano responden de manera adecuada a sus aspiraciones, los indígenas bolivianos y ecuatorianos tendrán motivos para sentir que pertenecen a la nación y que las instituciones los representan de manera legítima. Si sus aspiraciones se frustran y su exclusión continua, la cohesión social seguirá deteriorándose hasta desembocar en peligrosos escenarios de convulsión y fragmentación social.

En el caso de las poblaciones nativas muy minoritarias, el análisis presentado en este trabajo mostró que sus aspiraciones buscan asegurar su supervivencia a través de la territorialidad, la autonomía y previsiones de protección para sus culturas y modos de vida. Estos planteamientos son claramente circunscritos, en el sentido de que buscan definir un fuero de excepción para los grupos nativos sin afectar el estatuto ciudadano del resto de la población. Por lo tanto, no implican cambios radicales en el andamiaje institucional del estado, sino mas bien una serie de reformas puntuales que reconozcan a los indígenas como ciudadanos diferentes, estipulen los derechos colectivos asignados a su fuero especial y definan los términos de sus relaciones con la sociedad más amplia y el estado nacional. Aquí cabe destacar que además de Colombia, hay otros países en los cuales el procesamiento de la cuestión indígena ha producido este tipo de reformas. Un caso pionero es el de Panamá, que reconoció la territorialidad, autonomía y representación indígena en las instituciones del estado con la creación de la Comarca Kuna de San Blas en 1953 y el establecimiento posterior de comarcas adicionales para otros grupos kuna, emberá wounaan y ngöbe buglé (Coba, Adames y Aquino 2005: 16-20). En Nicaragua, la constitución de 1987 y el Estatuto de Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de 1990 otorgaron posesión comunal de tierras y prerrogativas de autogobierno local y regional a los indígenas miskitos, sumu y rama y también a los grupos creole y garífuna de origen africano (Barié 2003: 409-434). Más recientemente, en Venezuela, la carta de 1999 y la Ley de Demarcación y garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas sentaron las bases para la legalización de territorios y el ejercicio de la autonomía de los nativos dentro dentro del régimen de autonomías municipales y garantizaron la representación indígena en el parlamento y otras entidades federales (Barié 2003: 525-546). Aunque en todos estos casos hay frustraciones, demoras y disputas en torno a la legislación secundaria y la implementación de los derechos, el hecho de que no se presenten cuestionamientos o

conflictos de fondo sobre el estatuto jurídico de los indígenas indica que esas reformas han respondido a sus aspiraciones más básicas.

En otros países, los que se oponen a la territorialidad y autonomía de los pueblos indígenas pequeños arguyen que, tratándose de una parte mínima de la población, no se justifica hacer excepciones que socavarían el orden jurídico y la unidad nacional o que, por proteger a esas minorías, el estado renuncie a la prerrogativa soberana de explotar los recursos naturales para beneficio de todos los ciudadanos. En lugar de eso, proponen solucionar los problemas de los nativos a través de programas asistenciales que los incorporen de manera más plena a la sociedad nacional. Pero es precisamente el fracaso histórico de esas soluciones lo que, sumado a la amenaza de extinción, motiva la insistencia de los indígenas sobre la necesidad de la autodeterminación. Por otra parte, el hecho de que los nativos no sean sectores grandes no implica que el problema de la cohesión social no exista, ya que su “insignificancia” no es tal en los ámbitos regionales y locales. En Chile los Mapuche tienen peso demográfico en 4 de las 13 regiones del país y son mayoría en un buen número de comunas (INE 2005: 18), y la situación es similar en otros países que han sido refractarios a las reivindicaciones de sus minorías indígenas como México, Honduras, Costa Rica y El Salvador. Por último, el hecho de que en Colombia, Venezuela, Panamá y Nicaragua se haya reconocido la territorialidad y autonomía de los pueblos nativos no ha producido ningún derrumbamiento del orden jurídico o de la identidad nacional, ni tampoco ha significado el fin de la explotación de los recursos naturales. Lo que todo esto demuestra es que, también en estos países, la resolución satisfactoria de la cuestión indígena tiene un papel que cumplir en el robustecimiento de la cohesión social.

Conclusión

Después de una larga historia de negación y supresión, la problemática del estatuto ciudadano de los grupos nativos ocupa hoy un lugar central en la agenda política de varios países de América Latina. En buena medida, lo que este cambio refleja es un auge inusitado de activismo indígena. Apoyándose en la organización y a veces en la movilización contestataria, los descendientes de las poblaciones originarias del continente han ganado proyección como nuevos actores que plantean demandas propias y participan en la vida política. El análisis presentado en este trabajo puso de manifiesto

que, a pesar de que los detractores de los movimientos indígenas se afanan por presentarlos como un peligro para la estabilidad democrática y la integridad nacional, las orientaciones de esos movimientos carecen de connotaciones anárquicas o irredentistas. Por el contrario, al impugnar la exclusión de los nativos, exigir su reconocimiento como parte de la nación, y reafirmar principios de equidad, participación y pluralismo cultural, los movimientos indígenas dan expresión a un impulso emancipatorio que tiende hacia la integración y el robustecimiento de la cohesión social.

Por su importancia heurística, y también por sus implicaciones prácticas para la definición de políticas adecuadas para resolver de manera satisfactoria la cuestión indígena, no hay que perder de vista que esta orientación general presenta variantes en función del peso demográfico de los nativos. Mientras que en el caso de las pequeñas minorías la integración a la nación pasa por el reconocimiento de un fuero especial y el establecimiento de garantías, en los países con grandes poblaciones indígenas el desafío fundamental es la consolidación de verdaderas democracias representativas en donde las estructuras sociales y políticas y los consensos normativos den expresión adecuada a los componentes nativos de la identidad nacional.

Para terminar, es importante llamar la atención sobre la respuesta reaccionaria que en algunos casos está despertando la politización de la cuestión indígena. El abierto separatismo cruceño en Bolivia, las veladas advertencias autonomistas de la derecha guayaquileña en Ecuador, y la formación de círculos de intelectuales ladinos que reciclan la doctrina del mestizaje y “la raza cósmica” en Guatemala son claros síntomas de que hay sectores que ven la perspectiva del reconocimiento de los derechos indígenas no solamente como un escándalo cultural, sino también como un ataque directo contra sus privilegios e intereses materiales (Hale 2002; Eaton 2007; Lucas 2003). Son los designios autoritarios de esos sectores, y no las aspiraciones emancipatorias de los indígenas, los que se perfilan como una verdadera amenaza para la cohesión social.

Notas

1. Layton y Patrinos (2006) ofrecen una presentación detallada sobre las metodologías utilizadas para calcular la población indígena en los diferentes países latinoamericanos.
2. Esta reseña se basa en los siguientes materiales: Gross (1991); Roldán Ortega (2000); Barié (2003, pp. 223-270); Rathgeber (2004).
3. Esta reseña se basa en los siguientes materiales: Bonfil Batalla (1987); Barié (2003, pp. 379-408); Dietz (2004); Hernández Castillo (2006); Assies, Ramirez Sevilla y Ventura Patiño (2006).
4. Citado en Wallmapuwen (2007). Otros materiales utilizados para esta reseña: Lavanchy (1999); Barié (2003, pp. 209-222); Castro Lucic (2003); Haughney (2007); Estrada (2007).
5. Esta reseña se basa en los siguientes materiales: Rivera Cusicanqui (1987); Albó (1994); Postero (2004); Albro (2006); García Linera (2006); Stefanoni (2006); Cuba Rojas (2006).
6. Esta reseña se basa en Zamosc (1994, 2004 y 2007).
7. Citado en Equihua (2007). Otros materiales utilizados para esta reseña: Warren (2002); Montejo (2002); Fischer (2004); Martínez (2007).

Referencias Bibliograficas

Albó, Xavier (1994), And from kataristas to MNRistas? The surprising and bold alliance between Aymaras and neoliberals in Bolivia, en *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Donna Lee Van Cott (editora), St. Martin's Press, New York.

Albro, Robert (2006), 'Bolivia's "Evo phenomenon": from identity to what?', *Journal of Latin American Anthropology*, Vol. 11, No. 2, 408-428.

Assies, Willem, Luis Ramirez Sevilla y Maria del Carmen Ventura Patiño (2006) 'Autonomy rights and the politics of constitutional reform in Mexico', *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol. 1, No. 1, 37-62

Barié, Cletus G. (2003), *Pueblos Indígenas y Derechos Constitucionales en América Latina: un Panorama (2da edición)*, auspiciado por Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (México), Banco Mundial (Fideicomiso Noruego) y Abya-Yala (Quito). Internet: <http://www.indigenista.org/web/cletus>.

Bendix, Reinhard (1964), *Nation-building and Citizenship; Studies of our Changing Social Order*, Wiley, New York.

Bonfil Batalla, Guillermo (1987), *México Profundo: una Civilización Negada*, CIESAS-SEP, México.

Breton, Raymond, Jeffrey G. Reitz y Victor F. Valentine (1980), *Cultural Boundaries and the Cohesion of Canada*, Institute for Research on Public Policy, Montreal.

Castro Lucic, Milka (2003), 'Desafíos de las políticas interculturales en Chile: derechos indígenas y desarrollo económico', *Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, Vol. 13, No. 38, 520-538.

Chan, Joseph, Ho-Pong To and Elaine Chan (2006), 'Reconsidering social cohesion: developing a definition and analytical framework for empirical research', *Social Indicators Research*, Vol. 75, No. 2, 273- 302.

Coba, Elena, Yadira Adames y Margarita Aquino (2005), *Los Pueblos Indígenas de Panamá: Diagnóstico Sociodemográfico a partir del Censo del 2000*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.

Cuba Rojas, Pablo (2006), 'Bolivia: movimientos sociales, nacionalización y Asamblea Constituyente', *Revista OSAL (CLACSO)*, No. 19, 55-64

Delgado Jara, Diego C. (2006), 'Autonomías en América Latina: codicia de multinacionales y embrión de guerras civiles', Ecuador Indymedia: Centro de Medios Independientes, octubre 11 de 2006. Internet: <http://ecuador.indymedia.org/es/2006/10/16648.shtml>.

Dietz, Gunther (2004), 'From indigenismo to Zapatismo: the struggle for a multi-ethnic Mexican society', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, 32-80.

Durkheim, Emile (1933), *The Division of Labor in Society*, The Free Press, New York.

Eaton, Kent (2007), 'Backlash in Bolivia: regional autonomy as a reaction against indigenous mobilization', *Politics and Society*, Vol. 35, No. 1, 71- 102.

Equihua, Martín (2007), 'Voy por un Estado multicultural en Guatemala: Rigoberta Menchú', Xiranhua - Periodismo Indígena Purhépecha de Mexico, marzo 9. Internet: <http://www.xiranhua.com.mx/noticias07/nota12.htm>.

Estrada, Daniela (2007), 'Mapuches tras la libredeterminación; entregaron propuesta a Michelle Bachelet', ALAI - América Latina en Movimiento, enero 11. Internet: <http://alainet.org/active/15879&lang=es>.

- Fischer, Edward (2004), 'Beyond victimization: Maya movements in post-war Guatemala', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, pp. 81-104.
- García Linera, Álvaro (2006), 'El evismo: lo nacional-popular en acción', *Revista OSAL (CLACSO)*, No. 19, 25-32.
- Gramsci, Antonio (1971), *Selections from the Prison Notebooks*, Quintin Hoare y Geoffrey N. Smith (editores.), Lawrence & Wishart, London.
- Gros, Christian (1991), *Colombia Indígena; Identidad Cultural y Cambio Social*, CEREC, Colombia.
- Hale, Charles (2002), 'Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights, and the Politics of Identity in Guatemala', *Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, No. 3, 485-524
- Hall, Gillette y Harry A. Patrinos (2006), 'Key messages and an agenda for action', en *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America*, Gillette Hall y Harry A. Patrinos (editores), Palgrave Macmillan, New York, 221-240.
- Haughney, Diane (2007), Neoliberal policies, logging companies, and Mapuche struggle for autonomy in Chile, *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol. 2, No. 2, 141-160.
- Helly, Denise (2003), 'Social cohesion and cultural plurality', *Canadian Journal of Sociology*, Vol. 28, No. 1, 19-42.
- Hernández Castillo, Rosalva A. (2006), The indigenous movement in Mexico; between electoral politics and local resistance', *Latin American Perspectives*, Vol. 33, No. 2, 115-131.
- Horowitz, Donald L. (2000), *Ethnic Groups in Conflict (2nd edition)*, University of California Press, Berkeley.
- INE - Instituto Nacional de Estadísticas de Chile (2005), *Estadísticas Sociales de los Pueblos Indígenas en Chile: Censo 2002*, INE, Santiago de Chile, 11-12.
- Jenson, Jane (1998), 'Mapping social cohesion: the state of Canadian research', Canadian Policy Research Networks. Internet: <http://www.cprn.com/doc.cfm?doc=167&l=en>.
- Kearns, Ade y Ray Forrest (2000), 'Social Cohesion and Multilevel Urban Governance', *Urban Studies*, Vol. 37, No. 5-6, 995-1017.
- Lavanchy, Javier (1999), 'Conflicto y Propuestas de Autonomía Mapuche', Rehue Foundation, Amstelveen - Netherlands. Internet: <http://www.xs4all.nl/~rehue/art/lava1.html>.
- Layton, Heather M. y Harry A. Patrinos (2006), 'Estimating the number of indigenous people in Latin America', en *Indigenous Peoples, Poverty, and Human Development in Latin America*, Gillette Hall y Harry A. Patrinos (editores), Palgrave Macmillan, New York, 25-39.
- Lijphart, Arend (1977), *Democracy in Plural Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Lucas, Kintto (2003), 'Vargas Llosa indigna a indígenas', Inter Press Service News Agency, noviembre 15. Internet: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=24676>.
- Marshall, Thomas H. (1950), *Citizenship and Social Class, and other Essays*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martínez, Carlos A. (2007), "Guatemala: la candidatura de Rigoberta Menchú y los desafíos del próximo gobierno", *Nueva Sociedad*, No. 209, 13-20.

- Montejo, Victor (2002), 'The multiplicity of Mayan voices: Mayan leadership and the politics of self-representation', en *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, Kay B. Warren y Jean E. Jackson (editoras), University of Texas Press, Austin, 123–148.
- Parsons, Talcott (1937), *The Structure of Social Action*, McGraw-Hill, New York.
- Postero, Nancy (2004), 'Articulations and fragmentations: indigenous politics in Bolivia', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, 189-216.
- Postero, Nancy y Leon Zamosc (2004), 'Indigenous movements and the Indian question in Latin America', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, 1-31.
- Postero, Nancy y Leon Zamosc (2004), 'Indigenous movements and the Indian question in Latin America', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, 1-31.
- Rathgeber, Theodor (2004), 'Indigenous struggles in Colombia: historical changes and perspectives', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, 105-130.
- Rivera Cusicanqui, Silvia (1987), *Oppressed but not defeated: peasant struggles among the Aymara and Qhechwa in Bolivia, 1900–1980*. United Nations Research Institute for Social Development, Geneva.
- Roldan Ortega, Roque (2000), *Pueblos Indigenas y Leyes en Colombia; Aproximación Critica al Estudio de su Pasado y su Presente*, Tercer Mundo Editores, Bogota.
- Sartre, Jean-Paul (1968), *Search for a Method*, Vintage Books, New York.
- Stefanoni, Pablo (2006), 'El nacionalismo indígena en el poder', *Revista OSAL (CLACSO)*, No. 19, 37-44
- Wallmapuwen (2007), 'Demandan respuesta desde La Moneda', marzo 26 de 2007. Internet: http://www.wallmapuwen.cl/noti_mar26.htm.
- Warren, Kay B. (2002), 'Voting against indigenous rights in Guatemala: lessons from the 1999 referendum', en *Indigenous Movements, Self-Representation, and the State in Latin America*, Kay B. Warren y Jean E. Jackson (editoras), University of Texas Press, Austin, 149–180.
- White, Robert y Jed Donoghue (2003), 'Marshall, Mannheim and Contested Citizenship', *British Journal of Sociology*, Vol. 54, No. 3, 391–406.
- Yashar, Deborah J. (2005), *Contesting Citizenship in Latin America: the Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Zamosc, Leon (1994), 'Agrarian protest and the Indian movement in the Ecuadorian highlands', *Latin American Research Review*, Vol. 29, No. 3, 37-68.
- Zamosc, Leon (2004), 'The Indian movement in Ecuador: from politics of influence to politics of power', en *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*, Nancy Postero y Leon Zamosc (editores), Sussex Academic Press, Brighton, 131-157.
- Zamosc, Leon (2007), 'The Indian movement and political democracy in Ecuador', *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, No. 2.