

## LOS CLAROSCUROS DE LA SITUACIÓN INDÍGENA EN LA PARADÓJICA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA ACTUAL

Gilda WALDMAN M.

De cara al nuevo siglo, los países de América Latina se encuentran ante una extraña encrucijada. Quizá por primera vez en la historia casi todo el continente está gobernado por regímenes democráticos, sin que exista un riesgo real de volver al conocido pasado de las botas militares. Sin embargo, estas democracias son estructuralmente frágiles, y deficitarias. Es cierto que sólo algunos de los regímenes democráticos latinoamericanos están todavía permeados por las herencias institucionales y morales de dictaduras pasadas; pero, en términos generales, la democracia como sistema de gobierno no ha logrado aún expresar de manera cabal e incluyente los intereses de toda la población ni establecer una novedosa forma de relación política entre el Estado y los nuevos actores políticos que han emergido a últimas fechas en el espacio público, ni enraizar en el conjunto de una vida social desarticulada por una lógica económica que limita la capacidad de incidencia del Estado sobre los diversos ámbitos de la vida colectiva. En este contexto, si bien la ola democratizadora que se extendió a numerosos países latinoamericanos abrió espacios para la ampliación del ejercicio de los derechos ciudadanos —y de hecho se dieron una serie de cambios normativos en la relación del Estado con los pueblos indígenas, registrándose un importante número de reformas constitucionales en materia indígena en países como Costa Rica, Panamá, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Brasil y Chile— ello no se tradujo necesariamente en una expansión de la ciudadanía de los grupos indígenas. Es decir, a pesar de que las dos últimas décadas del siglo XX han sido un periodo en el cual floreció la democracia en numerosos países latinoamericanos e incluso se plasmaron constitucionalmente el respeto a los derechos indíge-

nas, las instituciones políticas no han logrado cabalmente crear ámbitos de participación real y adecuados para que los grupos indígenas puedan tener una representación efectiva en el seno del Estado como un interlocutor válido a fin de formular y aprobar las leyes relativas a su vida colectiva.

Sin duda, el avance democrático en América Latina desde los inicios de la década de los noventa se dio en un entorno que parecía favorable para que el continente superara su particular historia de pobreza económica y autoritarismo político. Así, por ejemplo, el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro y las nuevas condiciones de la economía mundial permitían prever auspiciosas formas de inserción en la economía mundial. Al mismo tiempo —y a partir del supuesto de que la economía de libre mercado iría ligada con la democracia representativa— nuevos regímenes democráticos reemplazaban a los gobiernos dictatoriales o autoritarios asumiendo el compromiso de cumplir el Estado de derecho, el pluralismo político, la alternancia en el poder, el respeto de mayorías y minorías.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, el movimiento por los derechos humanos adquiría relevancia, y surgían nuevas modalidades de participación social (como por ejemplo las ONG's). En este entorno, la re-emergencia de los movimientos indígenas —iniciada desde la década de los sesenta, pero que llegó a un punto culminante en las vísperas del V Centenario del Descubrimiento de América, cuando se produjeron acercamientos y encuentros entre las diversas organizaciones indígenas latinoamericanas para construir una agenda común y fijar futuros planes de acción— permitía reconocer que el continente es un enorme tejido social conformado por muy diversos grupos étnicos, haciendo visible lo que había sido una injusticia histórica, reparable sólo por medio de la aceptación de un proyecto de sociedad y Estado multinacional y multiétnico.

Sin embargo, el sueño se rompió rápidamente. El modelo de crecimiento que buscaba nuevas formas de inserción en la economía mundial a partir de una reducción del papel y amplitud de la participación estatal en la economía, la apertura de fronteras, y la reordenación de los mercados de acuerdo con los principios de la economía globalizada, redujo el grado de autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas, lo cual se tradujo en una regresión en la distribución del ingreso, así como

1 Véase, Garretón, Manuel Antonio, *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2000.

en la ineficacia para superar la heterogeneidad estructural de los países del continente.<sup>2</sup>

Pero las expectativas democráticas tampoco lograron anclar en la realidad.

Es cierto que el continente avanzó por los caminos de una consolidación democrática en el ámbito político: se ampliaron los espacios para una mayor participación política, se institucionalizaron los procesos electorales y se generaron las condiciones para una efectiva competencia política. En este sentido, es indudable que esta apertura de espacios, procedimientos e instituciones permitió que la sociedad civil lograra garantizar los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, reduciendo los riesgos de un regreso autoritario. Sin embargo, aunque las democracias parecen haberse fortalecido, ello no constituye todavía un fenómeno totalmente consolidado. En el entorno de procesos económicos y financieros que atraviesan y rebasan las fronteras jurídico-políticas estatales, la política —cemento cultural de las sociedades latinoamericanas— ha perdido centralidad, al tiempo que el Estado —actor central de la vida política al definir el rumbo social y actuar como espacio de conjunción entre la subjetividad y la integración a proyectos colectivos— ha estrechado su capacidad de acción para dar respuesta a las demandas sociales, acentuándose las desigualdades crónicas que han caracterizado a la historia del continente.<sup>3</sup> En este marco, la democracia arriesga perder sentido para quienes han visto erosionado, de manera dramática, su nivel de vida. Si bien parecen la existencia de regímenes de carácter democrático en América Latina, es un hecho incuestionable que no se pueden dejar de reconocer que en varias regiones del continente predominan no sólo la baja efectividad gubernamental, la excesiva burocratización, la corrupción o la persistencia del corporativismo y el clientelismo, sino también la inestabilidad, el reducido imperio de la ley, la escasa fortaleza y calidad de las instituciones democráticas, las dificultades para hacer prevalecer el respeto de los derechos humanos, etcétera. A esta fragilidad democrática cabe agregar la corrupción en la llamada “elite política”, cuyos escándalos públicos son

2 Véase, por ejemplo, Filgueira, Fernando *et al.*, “Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático”, en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995.

3 Garretón, Manuel Antonio, “Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural”, en Garretón, Manuel Antonio (coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.

hoy casi rutina, lo cual ha ido en detrimento de la confianza ciudadana. Más grave aun ha sido el deterioro de los mecanismos de representatividad en el marco de la “democracia representativa”, en el que se ha desarrollado la democracia liberal en América Latina, manifestado, por ejemplo, en la crisis de identidad de los partidos y movimientos políticos, así como en el quiebre de los flujos de relación entre éstos y las bases electorales.<sup>4</sup> Lo anterior se ha traducido, entre otros efectos, en una crisis de la legitimidad de los sistemas políticos y electorales, así como en una crisis de liderazgo, que ha propiciado el surgimiento de “mesianismos políticos” ajenos a la vida política tradicional y al sistema de partidos, así como en nostalgias de tipo autoritario, que de hecho han reconducido al poder, ahora por mayoría de votos en elecciones competidas, a caudillos con antecedentes golpistas.

A los problemas antes mencionados cabe agregar otro: el de la deficiente representación política de las minorías, lo cual se traduce en problemas de participación, representación y satisfacción ciudadana con los procesos de toma de decisiones de los niveles locales, regionales y centralizados. Sin duda, existe consenso en torno a la centralidad e importancia de este tema, en particular en las sociedades pluralistas, pero es innegable que existen deficiencias en la participación efectiva de los miembros de las minorías en la vida pública, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones que los afectan directamente. Si bien la democracia establece, al menos nominalmente, que todos los ciudadanos gozan de una posibilidad similar de acceder a la representación política —independientemente de género, raza, sexualidad, clase o religión—, con frecuencia las minorías encuentran dificultades para participar plenamente en las actividades públicas. En ocasiones esta discriminación está inserta en el marco legal que les niega acceso a la educación, el empleo y la representación política. En otros casos, los grupos minoritarios están sujetos a represión. A pesar del principio de igualdad de oportunidades políticas (en términos de que todos los adultos pueden votar y/o presentar su candidatura para cargos públicos) que rige a los regímenes democráticos, los grupos minoritarios tienden a estar subrepresentados en los cuerpos legislativos. En el caso de las minorías étnicas, su participación en la vida política y pública, sea directamente o a través de representantes elegidos libremente, es casi nula. Al carecer de mecanismos institucionales de representación, sus intereses

4 Garretón, Manuel Antonio, *Política y sociedad entre dos épocas...*

específicos se ven opacados. Ello crea un “déficit democrático” en el seno de las “democracias representativas” —sistema en el cual se sustentan la casi totalidad de los Estados latinoamericanos— expresado, entre otras manifestaciones, en el déficit de los espacios públicos de la política, la ausencia de derechos económicos y sociales, la creciente inseguridad ciudadana, la insuficiencia de los mecanismos de representación, y la insuficiente transparencia de los sistemas electorales.

El déficit democrático constituye un problema crucial, incluso en las democracias consolidadas, en razón del renacimiento de minorías nacionales y culturales —anteriormente invisibles— que han reiniciado a partir de los años setenta un lento camino de visibilización y constitución como actores sociales colectivos exigiendo el reconocimiento y apoyo a sus identidades específicas, como asimismo su derecho a la participación política en términos colectivos. En América Latina, la aparición en el espacio público de una diversidad de comunidades culturales, étnicas y religiosas —subsumidas en la constitución del Estado moderno orientado a alcanzar una homogeneidad nacional común— se ha convertido en uno de los fenómenos más importantes de los últimos tiempos. El protagonismo indígena, en particular, se ha convertido en uno de los acontecimientos principales del actual devenir histórico del continente.<sup>5</sup> El impulso que llevó a su emergencia, después de 500 años del arribo de los europeos, puede explicarse con base en una doble vertiente. Por una parte, el fracaso de las políticas indigenistas, adoptadas como política oficial en el continente a partir de los años cuarenta en el marco del desarrollo modernizador y orientadas a incorporar a los indígenas al desarrollo y la cultura nacional. En esta línea, si bien el indigenismo alcanzó un éxito parcial en términos de la asimilación cultural, en el ámbito económico, en cambio, las principales víctimas de la pobreza continuaron siendo los indígenas, sumidos virtualmente en un estado de segregación casi total.<sup>6</sup> Por la otra, el impacto de la Teología de la Liberación, que alentó la movilización indígena estimulando la autogestión y dejando en manos de las poblaciones indígenas la tarea de su propia liberación.<sup>7</sup> Ciertamente, el V Cente-

5 Véase al respecto Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago, FCE, 2000; Velasco, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, tesis de doctorado, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001.

6 Bonfil, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, CONACULTA y Grijalbo, 1990.

7 Velasco, Saúl, *op. cit.*

nario del Descubrimiento de América fue el acontecimiento que permitió a las organizaciones indígenas compartir un punto de vista común basado en la reprobación moral de la conquista y la colonización de los territorios americanos. Pero el despunte de los movimientos indígenas se había producido con anterioridad, entre la década de los sesenta y los ochenta, en un proceso que desde esas fechas denotaba crecientemente su vitalidad cultural, la reafirmación y el orgullo de su identidad étnica común, la existencia de agendas compartidas, y el fortalecimiento de sus vínculos mutuos. Ligados por compartir problemas similares —el agravio histórico, los despojos de tierras, la aniquilación cultural, etcétera—, los recientes movimientos indígenas en América Latina poseen, asimismo, una característica común: han surgido desligados de los sistemas políticos, los partidos y el Estado, rearticulando su identidad colectiva en torno a una lucha política en contra de la discriminación y a favor de sus derechos.<sup>8</sup>

Fueron precisamente los movimientos indígenas los que colocaron en el debate intelectual y político los temas del “déficit democrático” y los derechos de las minorías, mismos que, a pesar de su importancia, aparecían como marginales en el contexto de las democratizaciones del continente. Este proceso no sólo ha puesto de manifiesto la existencia de una enorme diversidad de grupos sociales ubicados en una posición desigual en términos de una representación política que exprese y defienda sus intereses particulares, sino que ha puesto en el tapete de la discusión intelectual y política el tema de la ruptura de los principios de ciudadanía e igualdad del proyecto político moderno. Ciertamente, la nueva lógica globalizadora ha quebrado los mecanismos de cohesión social de que disponía el Estado a fin de proteger los intereses de la sociedad en su conjunto. Si bien las políticas de integración tradicionales no eliminaron el problema de la exclusión social —ligada a formas de explotación y dominación económicas—, en la actualidad la exclusión asume un nuevo carácter atravesando todos los sectores sociales, incrementando la línea de división entre los de “dentro” y los de “fuera”, y marginando y prescindiendo totalmente de los excluidos.<sup>9</sup> En esta línea, si las cifras de pobreza en América Latina son expresión de una situación catastrófica, la pobreza, la marginalidad y la exclusión se han acentuado en el caso de los pueblos

8 Bengoa, José, *op. cit.*

9 Garretón, Manuel Antonio, “Democratización, desarrollo, modernidad: ¿una nueva problemática para América Latina?”, en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael, *op. cit.*

indígenas en el continente.<sup>10</sup> Pero, al mismo tiempo, en la medida en que las fuerzas tradicionales de mediación política pierden su fuerza, careciendo de los recursos organizacionales e ideológicos que caracterizaron la exclusión en la época del desarrollo hacia adentro, y que en el caso indígena se tradujo en la política indigenista, se crean nuevos espacios para que los grupos sociales se distingan al interior de las sociedades, los grupos indígenas pueden entonces reivindicar su “diferencia” y plantear objetivos más amplios que los ofrecidos tradicionalmente por los partidos y movimientos sociales tradicionales. La rearticulación de la identidad colectiva indígena rebasa, entonces, el plano estatal y gira en torno a una lucha que combina no sólo peticiones de orden económico y material, sino esencialmente exigencias de respeto por la diversidad cultural y de gestión de su propia especificidad étnica. En esta línea, es importante destacar el papel que ha jugado una nueva intelectualidad indígena en este planteamiento, en el contexto de los profundos cambios que han ocurrido al interior de las sociedades indígenas en los últimos veinte años: creciente urbanización, mayor movilidad espacial, en la que se ligan actividades productivas agrícolas con actividades comerciales urbanas, reinterpretación urbana de su vida cultural, formación de una intelectualidad que maneja códigos culturales occidentales, pero que reivindica al mismo tiempo su identidad indígena, etcétera.<sup>11</sup>

El peso del movimiento indígena en el espacio público se ha traducido, durante las últimas décadas, en la incorporación del tema indígena en las agendas políticas de los gobiernos latinoamericanos, en especial en aquellos países donde la población indígena es importante. Ciertamente, como producto del cambio democrático, se han abierto los espacios para el ejercicio de sus derechos ciudadanos, así como para la articulación pública de sus identidades y demandas étnicas. Pero esta apertura y normatividad respondieron también, sin duda, a la necesidad de los gobiernos de legitimarse democráticamente a escala internacional, habida cuenta que los Estados están cada vez más sujetos al escrutinio de organizaciones internacionales que exigen respeto a los derechos humanos. Los avances pueden

10 En el caso de México, por ejemplo, “los ingresos de la población indígena son notoriamente más bajos que los de la población mexicana en su conjunto. El 21% de la población indígena no percibe ingresos, y el 38% recibe menos de un salario mínimo. Estos datos son sensiblemente superiores a los de todo el país, donde el 6.1% no recibe ingresos y el 19% percibe menos de un salario mínimo”. Velasco, Saúl, *op. cit.*, p. 96.

11 Bengoa, José, *op. cit.*

apreciarse, por ejemplo, en el reconocimiento constitucional que diversos países hicieron de las culturas y lenguas indígenas. Sin embargo, el problema de los mecanismos jurídico-políticos que garanticen en el ámbito constitucional los derechos indígenas sigue siendo un tema pendiente en las frágiles democracias latinoamericanas, pues las demandas indígenas cuestionan profundamente las bases mismas de la conformación social y política de América Latina al apuntar a la construcción de una nueva relación entre esta minoría y el Estado. Es decir, las demandas indígenas proponen cambios que afectan al conjunto de la sociedad nacional y al Estado: al proponer una sociedad multiétnica y multicultural no sólo cuestionan su propia marginalidad, sino también las relaciones de dominación social, política y cultural en que se ha basado la sociedad en América Latina. Históricamente, el Estado en América Latina nació y se sustentó sobre la idea de “un solo pueblo y una sola nación”, en el que cristalizaba la identidad nacional como nudo de integración social, y la ciudadanía como aquella constelación de derechos y deberes comunes para todos. Al cumplir un papel de homogeneización social, el Estado reconoció derechos ciudadanos, pero no el carácter étnico de gran parte de su población, ni el derecho de pertenecer a otro grupo social también portador de derechos, ni tampoco el de contar con una “doble ciudadanía”. Este no-reconocimiento sigue estando presente en la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas. El concepto de “diversidad” y el reconocimiento de los derechos de los diferentes grupos étnicos, lingüísticos, culturales, etcétera, que forman parte del Estado-nación, aún no se incorpora en los discursos políticos de los sectores dirigentes latinoamericanos.<sup>12</sup> En esta línea, el modelo republicano es hoy deficiente en América Latina, no sólo porque las identidades político-estatales han dejado de ser las únicas definitorias, sino por su deficiencia para dar cuenta de la enorme diversidad multiétnica y multicultural presente en los múltiples espacios nacionales.

El “déficit democrático” en América Latina puede tener consecuencias graves, pese al indudable avance de la democracia en el continente. En un sentido amplio, y particularmente en una coyuntura internacional, como la actual, en la que los derechos humanos han perdido relevancia frente al argumento de la lucha contra el terror, no se podría descartar una

<sup>12</sup> Bengoa, José, *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, Santiago, Editorial Planeta, 1999.

nueva era de regímenes autoritarios, que guardarían si embargo ciertas diferencias con las dictaduras que sacudieron el continente en la década de los setenta y los ochenta. Se trataría, probablemente, de autoritarismos disfrazados formalmente de atributos democráticos, más cercanos al modelo de Fujimori que al de Pinochet. Por otra parte, y como lo ha demostrado, por ejemplo, la encuesta que encargó un semanario británico a la empresa chilena Latinobarómetro a mediados del año 2001, se registró una perceptible caída en la satisfacción democrática por parte de los ciudadanos de 15 países latinoamericanos, aunque el apoyo a este régimen de gobierno siga siendo importante. La pérdida de fe en el sistema democrático es claramente evidente en Venezuela y Argentina, democracias minadas por la corrupción y el desempleo, pero también lo es en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, y Perú, entre otros.<sup>13</sup> Sin duda, la democracia es percibida como el régimen político más viable, y en este sentido, goza de legitimidad. Sin embargo, no puede dejar de reconocerse que esta legitimidad queda condicionada por su capacidad de ofrecer resultados.

El “déficit democrático” en América Latina permite suponer que no habrá una resolución pronta y cabal para las demandas indígenas, las cuales presumiblemente seguirán siendo durante largo tiempo todavía minoritarias y controvertidas. En esta línea, pueden ser varios los caminos posibles que el Estado podría implementar: la represión, la cooptación (asumiendo el Estado las reivindicaciones étnicas, transformándolas en un asunto sin consecuencias y eliminando por un tiempo el conflicto potencial) o la marginación, en especial en países donde la población no es lo suficientemente extensa para poner al Estado en problemas.

El desafío para los países de América Latina es múltiple. Quizá, en primer término, pueda señalarse el imperativo de reconstruirse como comunidades políticas fortaleciendo y consolidando sus respectivos regímenes democráticos. Pero no hay que olvidar que las sociedades latinoamericanas son sociedades fracturadas y polarizadas social y económicamente, por lo cual la construcción democrática debe redefinir sus modelos de desarrollo a fin de superar sus enormes disparidades. En tercer término, aunque no por ello menos importante, cabe destacar el imperativo de crear ámbitos de participación y representación adecuados para la efectiva in-

<sup>13</sup> “América Latina. La frágil democracia”, *Letras Libres*, año IV, núm. 38, febrero de 2002, pp. 35-36.

clusión de las diversas minorías sociales, así como el reconocimiento que todo proyecto de país a futuro debe asumir el carácter multinacional y multinacionales de sus sociedades. El desafío no es menor para un continente que lleva sobre sus hombros la riqueza del peso de su historia, como también sus debilidades.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995.
- BARTOLOMÉ, Miguel y BARABAS, Alicia, *Los retos de la etnicidad en los Estados-nación del siglo XXI*, México, CIESAS, INI, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- BENGOA, José, *Historia de un conflicto. El Estado y los mapuches en el siglo XX*, Santiago, Editorial Planeta, 1999.
- , *La emergencia indígena en América Latina*, Santiago, FCE, 2000.
- BONFIL, Guillermo, *México profundo. Una civilización negada*, México, CONACULTA y Grijalbo, 1990.
- CASTELLANOS, Alicia, “Autonomías y movimiento indígena en México: debates y desafíos”, *Alteridades*, año 7, núm. 14, 1997.
- CELADE, *La población indígena de América Latina*, Santiago de Chile, 1998.
- DE LUCAS, Javier, “La sociedad multicultural: democracia y derechos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, núm. 170, octubre-diciembre de 1997.
- FILGUEIRA, Fernando *et al.*, “Cambio económico, exclusión social y minimalismo democrático”, en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995.
- GARRETÓN, Manuel Antonio, *Hacia una nueva era política. Estudio sobre la democratización*, Santiago de Chile, FCE, 1995.
- , “Democratización, desarrollo, modernidad: ¿una nueva problemática para América Latina?”, en Alcántara, Manuel y Crespo, Ismael (eds.), *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1995.

- , “Las sociedades latinoamericanas y las perspectivas de un espacio cultural”, en Garretón, Manuel Antonio (coord.), *América Latina: un espacio cultural en el mundo globalizado*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1999.
- , *Política y sociedad entre dos épocas. América Latina en el cambio de siglo*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones, 2000.
- INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA, *Movimientos indigenistas contemporáneos*, México, 1992.
- KYMLICKA, Will, *Ciudadanía multicultural*, Barcelona, Paidós, 1995.
- (ed.), *The Rights of Minority Cultures*, Londres, Oxford University Press, 1995.
- LECHNER, Norbert, “Las transformaciones de la política”, *Revista Mexicana de Sociología*, enero de 1996.
- , “El malestar con la política y la reconstrucción de los mapas políticos”, en Winocur, Rosalía (ed.), *Culturas políticas a fin de siglo*, México, FLACSO-Juan Pablos, 1997.
- “América Latina. La frágil democracia”, *Letras Libres*, año IV, núm. 38, febrero de 2002.
- SANTA, Roberto, *Ciudadanos en la etnicidad*, Quito, Biblioteca Abya Yala, 1995.
- VELASCO, Saúl, *El movimiento indígena y la autonomía en México*, tesis de doctorado, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2001.
- WIEVIORKA, Michel, *Une société fragmentée. Le multiculturalisme en débat*, París, La Découverte, 1996.